ZAHR
publishing
HUKUM
OTONOMI
DESA
Mewujudkan Kemandirian Desa
Menuju Masyarakat Sejahtera
Lukman Santoso Az

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Ageng Muhammad Besari

PONOROGO - JAWA TIMUR - INDONESIA

HUKUM OTONOMI DESA

Mewujudkan Kemandirian Desa Menuju Masyarakat Sejahtera

Lukman Santoso Az

HUKUM OTONOMI DESA:
Mewujudkan Kemandirian Desa Menuju Masyarakat Sejahtera

Penulis
Lukman Santoso Az

Penyunting
Siti Muazaroh

Tata Letak
Ulfa

Desain Sampul
Zulka

14.5 x 20.5 cm, viii + 172 hlm.
Cetakan I, Juni 2021

ISBN: 978-623-6995-97-6

Diterbitkan oleh:
ZAHIR PUBLISHING
Kadisoka RT. 05 RW. 02, Purwomartani,
Kalasan, Sleman, Yogyakarta 55571
e-mail : zahirpublishing@gmail.com

Anggota IKAPI D.I. Yogyakarta
No. 132/DIY/2020

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak
sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

Puji syukur *Alhamdulillah,* penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. Karena dengan hidayah dan inayah-Nya, buku ini dapat terselesaikan. Shalawat dan salam semoga selalu tercurahkan kepada junjungan kita Nabi besar Muhammad SAW yang telah memberikan teladan bagaimana mengimplementasikan hukum secara paripurna, sekaligus menginspirasi tata kelola pemerintahan dalam sebuah negara hukum yang demokratis.

Buku yang berjudul *"Hukum Otonomi Desa: Mewujudkan Kemandirian Desa Menuju Masyarakat Sejahtera"* ini awalnya merupakan karya tugas akhir penulis pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Merdeka dengan tambahan dan perubahan pada beberapa bagian. Buku ini hadir bertujuan untuk menelusuri konstruksi pengaturan otonomi Desa dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebagaimana dipahami bahwa Desa,[1] merupakan entitas yang memiliki fungsi penting dalam bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Eksistensi desa telah lebih dulu ada sebelum Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945.

---

[1] Desa atau disebut dengan nama lainnya memiliki padanan Istilah yang beragam di berbagai wilayah Indonesia, semisal gampong di Aceh, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Pekon di Lampung, dan sebagainya.

Bahkan pembentukan NKRI berpijak pada teori bernegara "republik desa."

Desa secara yuridis konseptual didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal usul dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Indonesia. Dari pengertian tersebut dapat dimaknai sebagai poros penting dalam konteks pembangunan negara hukum Indonesia yang khas. Desa dapat menjadi ujung tombak dalam mewujudkan negara hukum Pancasila.

Pasang surut pengaturan Desa di Indonesia sepanjangan sejarah kemudian menemui ujungnya ketika pada 2014 lahir kebijakan baru yang secara khusus mengatur melalui UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa. UU Desa ini menjadi titik balik pengaturan desa di Indonesia. UU Desa memposisikan desa selaras dengan amanat Pasal 18B ayat 2 dan Pasal 18 ayat 7, yang secara khusus membentuk konstruksi desa sebagai *self-governing community* dan *local self-government*. Tatanan tersebut diharapkan mampu mengakomodasi kesatuan masyarakat hukum adat yang menjadi fondasi keragaman NKRI sekaligus memiliki struktur yang khas. Lahirnya UU Desa telah menjadi babak baru pengaturan otonomi di Indonesia yang membuka ruang bagi desa untuk mandiri dan otonom.

Dengan hadirnya buku ini setidaknya dapat menjadi rujukan seputar dinamika otonomi desa di Indonesia. Buku ini berupaya memberikan benang merah bahwa pengaturan otonomi desa melalui UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa bertumpu pada asas rekognisi dan subsidiaritas yang dijalankan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui optimalisasi pelayanan dasar dan sumber daya lokal.

Penulis menyadari bahwa buku ini jauh dari sempurna, oleh karena itu, masukan dan saran kontributif untuk lebih lengkapnya kajian dalam buku ini sangat penulis harapkan. Semoga buku ini dapat memberi manfaat bagi para pembaca dan dapat menjadi inspirasi bagi perwujudan pembangunan desa yang transformatif, mensejahterakan, dan berkelanjutan.

Ponorogo, Mei 2021

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa atau disebut nama lainnya, merupakan entitas penting dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Keberadaan desa telah ada sebelum NKRI diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa "dalam territori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *"Zelfbesturende landschappen"* dan *"Volksgemeenschappen",* seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut".[1] Oleh sebab itu, keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya.

Bahkan, A Hamid S Attamimi menyebut bahwa pembentukan NKRI berpijak pada teori bernegara "republik

---

[1] Lihat Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan

desa". Baik mengenai hakikat negara Indonesia yang didalamnya terkandung cita negara, mengenai pembenaran adanya negara Indonesia, mengenai terbentuknya negara Indonesia, maupun mengenai tujuan negara Indonesia, ternyata subtansinya sama dengan hakekat tujuan dari desa, yang tentunya dalam lingkup dan konstelasi lebih modern.[2]

Berdasar hal di atas, komitmen NKRI untuk menghargai dan menghormati atas realitas sejarah dan kebhinekaan masyarakat asli sangat tinggi. Pada UUD 1945 pasal 18, Negara Indonesia dibagi dalam sejumlah daerah, ada daerah yang bersifat otonom, ada juga daerah yang bersifat administratif belaka. Lalu, negara menghormati produk-produk hukum lama yang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Desa menurut definisi UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia.[3] Dari definisi tersebut, dalam perspektif pembangunan negara hukum di Indonesia desa merupakan poros penting. Sehingga seharusnya, pemerintah menempatkan desa sebagai ujung tombak dalam mewujudkan negara hukum.

---

[2] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2015), h. 1

[3] Desa atau yang disebut nama lainnya yang serupa dengan istilah desa, semisal nagari, gampong, marga, pekon, dll. Lihat UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah.

Pada 2014 muncul kebijakan baru yang mengatur desa secara khusus, yaitu UU No 6 tahun 2014 tentang Desa. UU Desa ini disahkan pada 18 Desember 2013 dan masuk dalam lembaran negara No 6 tahun 2014 pada 15 Januari 2014. UU Desa menjadi titik balik pengaturan desa di Indonesia. UU Desa menempatkan desa sesuai dengan amanat konstitusi dengan merujuk pasal 18B aya 2 dan Pasal 18 ayat 7. UU Desa membentuk tatanan desa sebagai *self-governing community* dan *local self-government.*[4] *Tatanan itu diharapkan mampu mengakomodasi kesatuan masyarakat hukum adat yang menjadi fondasi keragaman NKRI. Asas pengaturan desa dalam Undang-Undang ini adalah: Rekognisi, Subsidiaritas, Keberagaman, Kebersamaan, Kegotong-royongan, Kekeluargaan, Musyawarah, Demokrasi, Kemandirian, Kesetaraan, Pemberdayaan, dan Keberlanjutan.*[5]

---

[4] Lihat UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

[5] Asas pengaturan desa:

1. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul; Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat Desa;
2. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat Desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
3. Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat Desa dan unsur masyarakat Desa dalam membangun Desa;
4. Kegotong-royongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun Desa;

Asas-asas tersebut sebagai upaya meneguhkan eksistensi desa dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengaturan desa dalam undang-undang ini merupakan upaya untuk melindungi dan memberdayakan desa agar semakin kuat, maju mandiri dan sejahtera. Untuk mencapai hal tersebut, beberapa hak dan wewenang diberikan kepada desa. Salah satunya adalah sumber pendanaan baru bagi desa dari APBN.

---

5. Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat Desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat Desa;
6. Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat Desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan;
7. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat Desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat Desa atau dengan persetujuan masyarakat Desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin;
8. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri;
9. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan;
10. Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran;
11. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat Desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa; dan
12. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan Desa.

Sesuai ketentuan pasal 72 UU Desa, pendapatan desa yang bersumber dari alokasi APBN, bertujuan untuk mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan. Selain itu, UU Desa juga makin menguatkan alokasi dana Desa (ADD) yang berasal dari dana perimbangan Kabupaten/Kota. Jika sebelumnya hampir tidak ada Kabupaten/Kota yang memberikan ADD minimal 10 persen dari dana perimbangan tanpa adanya sanksi, maka pasal 72 UU Desa memberikan hak pada pemerintah untuk memberikan sanksi dengan melakukan penundaan dan bahkan pemotongan dana perimbangan sebesar alokasi dana yang tidak diberikan ke Desa.[6]

Dalam konteks itu, problem mendasar bangsa ini adalah menempatkan desa *vis a vis* kota. Sehingga berimplikasi terhadap pendidikan yang tidak merata, serta tingginya angka kemiskinan dan kesejahteraan. UU Desa yang secara tidak langsung melahirkan dana Desa, diharapkan dapat menjadi salah satu solusi pemberantasan kemiskinan yang memang secara proporsi lebih besar berada di pedesaan, dan menekan kesenjangan pendapatan antara kota dan desa serta mengoreksi arah pembangunan selama ini yang bias urban.

Data dari BPS menunjukkan bahwa presentase penduduk pedesaan yang berada di bawah garis kemiskinan sebesar 15%, lebih tinggi dibanding rata rata nasional (kota dan desa) yang sebesar 11,2% tahun 2013. Belum lagi mempertimbangkan jumlah penduduk yang hampir miskin (sedikit berada di atas garis kemiskinan). Rata-rata prosentase penduduk perdesaan

[6] Lihat Pasal 72 UU No.6 tahun 2016 tentang Desa

yang hampir miskin (2 kali di atas garis kemiskinan) di kawasan perdesaan pada tahun 2013 dapat mencapai 61%. Kelompok masyarakat inilah yang rentan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan jika ada sedikit saja guncangan ekonomi seperti kenaikan harga bahan makanan pokok, dll.[7]

Di samping itu, tingkat kesenjangan pendapatan di pedesaan, juga cenderung melebar dalam satu dekade terakhir, tercermin dari koefisien gini ratio yang meningkat dari 0,29 (2002) menjadi 0,32 (2013) meskipun angka ini berada di bawah koefisien gini ratio perkotaan. Tingkat pendidikan penduduk desa juga lebih memprihatinkan dibanding perkotaan, tercermin dari persentase penduduk berpendidikan tertinggi SD atau lebih rendah hingga 70% pada 2013.[8]

Dengan disahkannya UU Desa, maka alokasi anggaran ke desa juga meningkat. Namun, besarnya kucuran dana yang diterima desa ini, khususnya alokasi dana desa (ADD) tahun 2015 dan 2016, justru dikhawatirkan banyak pihak menimbulkan persoalan pengeloaan keuangan. Alih-alih menyelesaikan problem kemiskinan di perdesaan, dana desa dikhawatirkan banyak disalahgunakan oleh aparat desa dan justru hanya akan menyeret para elit desa pada tindak pidana korupsi. Kekhawatiran ini muncul dikarenakan mayoritas SDM di tingkat pedesaan lemah manajemen.[9]

---

[7] Data BPS, dalam www.bps.go.id, akses 8 April 2016.

[8] "Tantangan Peluang Pembangunan Pedesaan Dengan Implementasi UU Desa," dalam http:// www.coreindonesia.org/, akses 8 April 2016.

[9] Fauzan Zakir, "Penyimpangan UU Desa," dalam http:// www. metrosiantar.com/ 2013/12/27/113827/ penyimpangan-uu-desa/, akses

Dalam konteks itulah, urgensi hadirnya buku ini dalam mengkaji bagaimana konsep pengaturan otonomi desa dalam UU No. 6 tahun 2014 dan implementasinya dalam mengatasi kesenjangan ekonomi sekaligus mengurangi angka kemiskinan, atau dengan kata lain mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana ditegaskan dalam Pancasila dan UUD 1945, yakni kesejahteraan umum dan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sehingga fokus pembahasan buku ini bertumpu pada dua hal, *Pertama,* Bagaimana konsep otonomi desa sebelum dan sesudah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa? *Kedua,* Bagaimana Implementasi Otonomi desa dalam mewujudkan kesejahteraan di Negara kesatuan Republik Indonesia?

B. Fokus Kajian Buku ini

Tema Otonomi Desa merupakan kajian menarik pasca reformasi di Indonesia, khususnya setelah disahkannya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Harapannya dengan adanya UU tersebut, pembangunan akan semakin merata dan masyarakat desa sejahtera. Namun demikian, apakah konsep otonomi desa yang termaktub dalam UU tersebut sesuai dengan harapan masyarakat terkait bagaimana membangun desanya yang memiliki model dan karakteristik yang beragam di berbagai daerah. Maka, penelitian ini akan mencoba mengkaji konsep otonomi seperti apa yang diharapkan UU Desa dan bagaimana Implementasinya.

Penelitian ini tentu berbeda dengan penelitian yang sudah pernah dilakukan. Misalnya Penelitian Sakinah

---

10 April 2016.

Nadir, Aspianur Masrie, dan Andi Ya'kub (2009), yang berjudul "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah." Penelitian ini hanya memotret upaya-upaya pemberdayaan masyarakat menuju demokratisasi Desa dalam skema pelaksanaan Otonomi daerah sejak berlakunya UU No.32 tahun 2004 dan adanya Badan Permusyawartan Desa (BPD).[10] Perbedaan lainnya adalah penelitian ini dilaksanakan sebelum adanya UU Desa.

Juga penelitian Innesa Destifani, Suwondo, dan Ike Wanusmawatie (2009), yang berjudul "Pelaksanaan Kewenangan Desa Dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa; Studi pada Desa Sumber, Kecamatan Kradenan, Kabupaten Blora." Penelitian ini hanya bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan desa di Desa Sumber dalam rangka mewujudkan otonomi desa.[11] Tentu penelitian sangat berbeda sama sekali dengan tema yang peneliti angkat karena hanya fokus pada desa Sumber.

Penelitian lainnya dilakukan Wulan Sejati (2010), dengan judul "Pelaksanaan Otonomi desa pada masa Hindia Belanda

---

[10] Sakinah Nadir, Aspianur Masrie, Andi Ya'kub (2009), "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Laporan Penelitian,* Lembaga Pengabdian Masyrakat, Universitas Hasanuddin, 2009.

[11] Innesa Destifani, Suwondo, Ike Wanusmawatie, "Pelaksanaan Kewenangan Desa Dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa; Studi pada Desa Sumber, Kecamatan Kradenan, Kabupaten Blora." *Laporan Penelitian,* Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang, 2009.

sampai masa reformasi." Dalam penelitian tersebut Wulan mendeskripsikan bagaimana pelaksanaan otonomi desa pada masa Hindia Belanda hingga era Reformasi yang mengalami pasang surut.[12] Penelitian tersebut memiliki perbedaan pada fokus kajian, yakni di laksanakan pada kurun masa hindia Belanda sampai sebelum UU Desa di lahirkan.

Penelitian Didik G. Suharto, Pawito, dan Widodo Muktiyo (2012), "*Pengembangan Otonomi Desa dengan Pendekatan Desentralisasi*". Penelitian ini secara khusus ditujukan untuk menjawab permasalahan tentang pengembangan otonomi desa yang ideal dalam kerangka kebijakan desentralisasi di Indonesia. Dalam penelitian ini diambil tiga desa sebagai fokus lokasi penelitian, yakni: Desa Catur (Kecamatan Sambi), Desa Krasak (Kecamatan Teras), dan Desa Bendan (Kecamatan Banyudono).[13] Penelitian ini berbeda dengan tema yang peneliti angkat karena memfokuskan pada pengembangan otonomi desa pada 3 desa sampel.

Penelitian Suhana (2014), dengan judul "Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan; Studi di Desa Mantang Besar Kecamatan Mantang Kabupaten Bintan." Suhana memfokuskan kajiannya tentang bagaimana Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Desa dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan apa saja

---

[12] Wulan Sejati, "Pelaksanaan Otonomi desa pada masa hindia belanda sampai masa reformasi," *Skripsi,* Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakata, 2010.

[13] Didik G. Suharto, Pawito, dan Widodo Muktiyo "Pengembangan Otonomi Desa dengan Pendekatan Desentralisasi", Laporan Penelitian, Fakultas ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surakarta, 2012.

hambatan hambatannya.[14] Perbedaan penelitian ini berbeda fokus kajian, yakni kewenangan desa Mantang.

Penelitian Aprisiami Putriyanti (2012), berjudul "Penerapan Otonomi Desa Dalam Menguatkan Akuntabilitas Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo." Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui beberapa aspek, yaitu: 1) pelaksanaan otonomi desa di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo. 2) upaya pemerintah Desa Aglik dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemeberdayaan masyarakat desa, 3) hambatan yang dihadapi pemerintah Desa Aglik dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.[15] Penelitian tentu berbeda dengan tema yang peneliti angkat, karena fokus kajiannya pada akuntabilitas dan pemberdayaan di desa Aglik.

Penelitian Suharti (2008), berjudul "Implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa." Penulisan tesis ini untuk mengkaji secara mendalam implementasi dan kendala yang dihadapi Undang-undang

---

[14] Suhana, "Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan; Studi di Desa Mantang Besar Kecamatan Mantang Kabupaten Bintan." *Skripsi,* Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang, 2014.

[15] Aprisiami Putriyanti, Penerapan Otonomi Desa Dalam Menguatkan Akuntabilitas Pemerintahan Desa Dan Pemberdayaan Masyarakat Di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo." *Skripsi,* Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta, 2012.

Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap pelaksanaan Otonomi Desa.[16] Penelitian ini pada satu sisi memiliki kesamaan dalam hal pendekatan, yakni pendekatan perundang-undangan, namun fokus kajiannya berbeda dan dilaksanakan sebelum UU Desa lahir.

Terakhir, penelitian Leni Milana (2002), berjudul "Otonomi Desa Sebagai Upaya Pendemokrasian di Desa; Studi Kasus Terhadap Badan Perwakilan Desa Perajin Kecamatan Banyuasin Kabupaten Banyuasin." Penelitian tersebut mengkaji pelaksanaan otonomi desa sebagai upaya dalam mengembangkan demokrasi di Desa terutama melalui suatu lembaga demokrasi yang Baru yaitu BPD.[17] Penelitian ini berfokus pada demokrasi desa melalui BPD, sementara fokus yang peneliti ambil adalah kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa, pemilihan topik buku ini sangat relevan sebagai upaya untuk menelaah aspek hukum negara kesejahteraan secara komprehensif berkaitan persoalan otonomi desa sekaligus tema yang di usung juga aktual dalam upaya mewujudkan desa yang mandiri dan berdaya.

---

[16] Suharti, "Implementasi Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 Dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa." *Tesis,* Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro, 2008.

[17] Leni Milana, "Otonomi Desa Sebagai Upaya Pendemokrasian di Desa; Studi Kasus Terhadap Badan Perwakilan Desa Perajin Kecamatan Banyuasin Kabupaten Banyuasin." *Tesis,* Pascasarjana Universitas Indonesia, 2002.

BAB II
OTONOMI DESA DALAM NEGARA KESATUAN

A. Konsep Otonomi Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai "*a groups of hauses or shops in a country area, smaller than a town*".[1]

Istilah desa juga diambil dari akar kata "*swadesi* (sansekerta) yang berarti wilayah, tempat atau bagian yang mandiri dan otonom. Istilah desa sendiri sangat beragam di berbagai tempat di Indonesia. Desa hanya dipakai dalam masyarakat pulau Jawa, Madura, dan Bali. Sedangkan masyarakat Aceh menggunakan nama Gampong atau Meunasah, masyarakat Batak menyebutnya dengan Kuta atau Huta, di daerah Minangkabau disebut dengan Nagari, Dusun, atau Marga di Sumatera Selatan.[2]

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri

---

[1] Aldo Aviandri, Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Desa, *Skripsi*, UPN Veteran Surabaya, (2015), h. 1-2

[2] Yusnani Hasjimzoem, "Dinamika Hukum Pemerintahan Desa," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* ,Volume 8 No. 3, Juli-September 2014, h. 464

berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Desa menurut H.A.W. Widjaja adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat."[3]

Desa menurut UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diartikan sebagai berikut: "Desa atau yang disebut nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.[4]

Dalam pengertian Desa menurut Widjaja dan UU Nomor 23 Tahun 2014 di atas sangat jelas sekali bahwa Desa merupakan *Self Community,* yaitu komunitas yang mengatur dirinya sendiri. Dengan pemahaman bahwa Desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi Desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis sehingga memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah. Karena

---

[3] HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat dan Utuh*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012) h. 3.

[4] UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dengan Otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan Otonomi Daerah.

Desa memiliki wewenang sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa yakni:[5]

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa
2. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Tujuan pembentukan desa adalah untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan. Dalam menciptakan pembangunan hingga di tingkat akar rumput, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi untuk pembentukan desa yakni: *Pertama*, faktor penduduk, minimal 2500 jiwa atau 500 kepala keluarga, *kedua*, faktor luas yang terjangkau dalam pelayanan dan pembinaan masyarakat, *ketiga,* faktor letak yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun, *keempat,*

[5] Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa

faktor sarana prasarana, tersedianya sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, dan sarana pemerintahan desa, *kelima*, faktor sosial budaya, adanya kerukunan hidup beragama dan kehidupan bermasyarakat dalam hubungan adat istiadat, *keenam*, faktor kehidupan masyarakat, yaitu tempat untuk keperluan mata pencaharian masyarakat.

HAW Widjaja menyatakan bahwa otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.[6]

Dengan dimulai dikeluarkannya UU No 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan dikeluarkannya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan landasan kuat bagi desa dalam mewujudkan "*Development Community"* dimana desa tidak lagi sebagai level administrasi atau bawahan daerah tetapi sebaliknya sebagai "*Independent Community*" yaitu desa dan masyarakatnya berhak berbicara atas kepentingan masyarakat sendiri. Desa diberi kewenangan untuk mengatur desanya secara mandiri termasuk bidang sosial, politik dan ekonomi. Dengan adanya kemandirian ini diharapkan akan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan sosial dan politik.

---

[6] HAW Widjaya, *Otonomi Desa..,* h. 165

Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari Pemerintah. Desa atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Landasan pemikiran yang perlu dikembangkan saat ini adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Terkait pengakuan otonomi di desa ini, Taliziduhu Ndraha menjelaskan sebagai berikut:[7]

1. Otonomi desa diklasifikasikan, diakui, dipenuhi, dipercaya dan dilindungi oleh pemerintah, sehingga ketergantungan masyarakat desa kepada "kemurahan hati" pemerintah dapat semakin berkurang.
2. Posisi dan peran pemerintahan desa dipulihkan, dikembalikan seperti sediakala atau dikembangkan sehingga mampu mengantisipasi masa depan.

Otonomi desa merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk

---

[7] Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa* (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), h. 12.

tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan Kabupaten atau Kota diserahkan pengaturannya kepada desa.

Konsep Otonomi Desa sebenarnya adalah sebuah konsep yang dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan didasarkan pada kemampuannya sendiri. Hal ini berarti bahwa intervensi dari luar desa sendiri sedapat mungkin untuk dihilangkan atau paling tidak dikurangi. Sedangkan sifat Otonomi Desa adalah merupakan otonomi murni, artinya keberadaan Otonomi Desa merupakan sesuatu yang memang telah ada sejak desa itu mulai ada, dan bukan merupakan sebuah limpahan wewenang dari negara.[8]

Hal tersebut berarti bahwa tidak semua wewenang yang dimiliki oleh daerah otonom dalam pelaksanaan kebijakan Otonomi Daerah juga sama dengan yang diterima oleh Desa. Artinya Otonomi Desa lebih dimaknai sebagai adanya kemampuan serta prakarsa masyarakat desa untuk dapat mengatur dan melaksanakan dinamika kehidupannya dengan sedapat mungkin didasarkan pada kemampuannya sendiri dengan mengurangi intervensi pihak luar, berdasarkan wewenang yang dimilikinya dengan bersandar pada peraturan yang berlaku. Pemberlakuan kebijakan Otonomi Desa juga

---

[8] Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa," *Jurnal Politik Profetik*, Vol 1 No 1 (Tahun 2013), h. 89

mengundang berbagai tanggapan serta pandangan baik itu dari pemerintah maupun masyarakat, tentang dampak ataupun hal-hal yang ingin dicapai dari pemberlakuannya.

Namun harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku.[9]

Negara Indonesia, sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945 adalah negara yang berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*). Namun dalam hal implementasi sistem Pemerintahan Daerah, Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip federalisme, yakni otonomi daerah. Terdapat sebuah kolaborasi yang "unik" berkaitan dengan prinsip kenegaraan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat utamanya pasca reformasi. Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam Negara Federal, dimana pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem Federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di

---

[9] HAW Widjaja, *Otonomi Desa,* h. 166.

daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah. Padahal secara ideal dalam Negara Kesatuan semua kebijakan terdapat di tangan Pemerintahan Pusat.[10]

Pengertian otonomi daerah secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos*, yang artinya aturan. Jadi dapat diartikan bahwa otonomi adalah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Otonomi berasal dari perkataan *autonomy* (Inggris), *auto* artinya sendiri dan *nomy* sama artinya dengan *nomos* yang berarti aturan atau undang-undang. Jadi *autonomy* adalah mengatur diri sendiri.[11] Sementara itu Hardian, mengemukakan bahwa konsep dasar dari otonomi daerah adalah memberikan wewenang kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerahnya masing-masing sesuai dengan apa yang mereka kehendaki dan mereka butuhkan, dan pemerintah pusat akan membantu dan memelihara kegiatan-kegiatan yang tidak mungkin dilaksanakan di daerah.[12]

Menurut David Held, otonomi secara subtansial mengandung pengertian,[13] kemampuan manusia untuk

---

[10] Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah," dalam www.legalitas.org, akses pada 21 Februari 2016.

[11] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan…*, *Op. Cit.,* h. 83.

[12] Hardian, "Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam," *Makalah* Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, (2004), h. 1.

[13] David Held, *Demokrasi Dan Tatanan Global; dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan,* Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004,

melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan-diri dan melakkukan penentuan-diri, yang mana otonomi di dalamnya mencakup kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan (atau) mungkin tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun kehidupan publik, dengan mencamkan kebaikan demokrasi.

Otonomi daerah dalam arti sempit berarti mandiri. Sedangkan dalam arti luas berarti berdaya. Jadi otonomi daerah dapat dipahami sebagai kemampuan suatu daerah dalam kaitannya pembuatan dan pengambilan suatu keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Ini selaras dengan gagasan Logemann,[14] yang memberikan definisi otonomi sebagai kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom, yang berarti juga memberikan kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak merdeka untuk memerintah sendiri daerahnya itu berdasarkan inisiatif sendiri.

Istilah otonomi daerah juga dapat dimaknai sebagai kebebasan atau kemandirian *(zelfstandigheid)* tetapi bukan kemerdekaan *(onafhankelijkheid)*. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.[15]

---

h. 180-181.

[14] E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, (Jakarta: LP3ES, 2001), hlm. 59.

[15] Ateng Sjafrudin, *Pasang Surut..., Op. Cit.*, h. 5.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).[16] Pemaknaan otonomi ini dalam ilmu administrasi publik daerah yang memerintah sendiri atau daerah otonom *(local self government)*.

Sejak lama Moh. Hatta telah menegaskan bahwa otonomisasi suatu masyarakat oleh pemerintah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri dalam pembentukan dan pelaksanaan kebijakan untuk kepentingan masyarakat setempat. Dengan berkembangnya prakarsa sendiri tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri.[17]

Dengan demikian otonomi daerah dapat dipahami sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah atau daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarakat itu sendiri. Pengertian lebih luas dapat dipahami

---

[16] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan..., Op. Cit.,* h. 108-109.

[17] Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi,* (Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003). hlm. 1.

sebagai wewenang atau kekuasaan pada suatu wilayah/ daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/ daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

Lebih lanjut UU No. 5 Tahun 1974 mendefinisikan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu dalam UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah direvisi kembali UU No. 22 Tahun 1999 berganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan otonomi daerah sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan.[18]

Dari berbagai rumusan otonomi daerah dalam undang-undang yang pernah berlaku, otonomi daerah memiliki makna korelatif sebagai kewenangan dan kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri untuk kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

---

[18] Lihat Pasal 1 ayat (5) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsep otonomi daerah, menurut Ma'mun Ridwan, telah ada sejak zaman kerajaan-kerajaan di Nusantara, Pemerintah kolonial Belanda dan Jepang, sampai Indonesia merdeka hingga sekarang, sebenarnya telah melaksanakan konsep otonomi daerah. Pada setiap zamannya terdapat benang merah yang menunjukkan bahwa substansi otonomi daerah telah lama ada, yakni memberikan kewenangan pada pemerintahan daerah, untuk mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk mengoptimalisasikan potensi sumber daya manusia dan potensi alamnya. Realitasnya menunjukkan, konsep otonomi darah mendorong penyelenggaraan pemerintah daerah bisa secara efektif dan efisien. Zaman penjajahan Belanda, otonomi daerah diterapkan untuk kepentingan pemerintah kolonial. Gubernur Jenderal memberikan kewenangan kepada pemerintah swapraja ataupun daerah Gubermenan, dan para pemimpin rakyat *(volks hoofden)* dibiarkan memerintah rakyatnya sendiri.[19]

Konsep otonomi, menurut Ismail Sunny, ada lima tingkatan, yaitu:[20]

1. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No.5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya

---

[19] Saepudin, "Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah, dalam http://saepudinonline.wordpress.com/2010/07/04/otonomi-daerah-landasan-hukum-asas-pemda/, akses tanggal 9 Maret 2016.

[20] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *Op. Cit.,* h. 87-88.

sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada pemerintah pusat dalam banyak hal.

2. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan pemerintah pusat.
3. Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada pemerintahan pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenanya, negara model begini disebut juga negara federal semu.
4. Negara federal dengan pemerintahan federal, seperti negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
5. Negara Konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth.*

Manfaat Otonomi Daerah, menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli,[21] yaitu: (1) Perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat

---

[21] Dadang Solihin. dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, h. 11.

heterogen; (2) Memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat; (3) Perumusan kebijaksanaan dari pemerintah akan lebih realistik. (4). Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

Menurut Logemann, otonomi berarti pemerintahan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*vrije beweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat dipergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum.[22] Otonomi daerah jika dilihat dari sudut wilayahnya, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat. Dilihat dari subtansi (materi) penyelenggaraan otonomi daerah, hal dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga *(huishuoding)* otonomi daerah yang diadopsi.[23]

Sebagaimana dijelaskan R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud, bahwa terdapat beberapa sistem rumah tangga daerah, yaitu; sisitem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sisitem rumah tangga nyata atau riil. Namun selain ketiga sistem rumah tangga tersebut, menurut

---

[22] E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978,* (Jakarta: Djambatan, 1960), h. 15-16.

[23] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan…Op. Cit.,* h. 84.

Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (residu) dan sisitem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Demikian pula menurut S.H Sarundajang, setidaknya terdapat lima macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yakni: 1) otonomi organik/ rumah tangga organik; 2) otonomi formal/ rumah tangga formal; 3) otonomi material/ rumah tangga subtantif; 4) otonomi riil/ rumah tangga riil; 5) otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab.[24]

Otonomi dalam arti seluas-luas itu bermakna daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah.[25] Atau dengan kata lain, otonomi disebut "luas" ketika kewenangan sisa

---

[24] *Ibid.,* h. 85.

[25] Ridwan, *Hukum Administrasi..., Op. Cit.,* h. 27-28

(residu) berada ditangan pusat (seperti pada negara federal); sedangkan "nyata" berarti kewenangannya menyangkut hal-hal yang diperlukan, tumbuh dan hidup, serta berkembang di daerah; dan akhirnya disebut "bertanggung jawab" karena kewenangan yang diserahkan harus diselenggarakan demi pencapaian tujuan otonomi daerah.

Van Der Pot, memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishounding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrij* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah. Urusan pemberintah yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintah yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian hakikat isi otonomi.[26]

Pada hakekatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subyek dan bukan obyek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah.

---

[26] R.D.H.Koesoemahatmadja, *Pengantar...Op. Cit.,* h.15.

Tugas pemerintah menurut Kaufman adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan atau *power* yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.[27]

Hakekat dari tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu: Pelayanan (*service*), Pemberdayaan (*empowerment*), dan Pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian dalam masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.[28] Siagian mengemukakan ada empat fungsi pokok pemerintah, yaitu: *Pertama*, memelihara ketertiban dan ketenangan (*maintenance of peace and order*), *Kedua*, pertahanan dan keamanan, *Ketiga*, diplomatik, dan *Keempat*, perpajakan.[29]

Menurut Ndraha ada dua macam fungsi pemerintah:[30] Pertama, fungsi primer, yaitu fungsi yang terus menerus

---

[27] Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003). h. 71

[28] M. Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, (Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya, 2000). h. 59

[29] Siagian, P. Sondang, *Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: CV. Haji Masagung, 1987). h. 101

[30] Taliziduhu Ndraha, *Ilmu Pemerintahan Jilid I*, (Jakarta: BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, 2000). h. 78.

berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai *provider* jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil termasuk layanan birokrasi. Kedua, fungsi sekunder yaitu fungsi yang berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Pemerintah berfungsi sekunder sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Karena begitu luas dan kompleksnya tugas pemerintahan yang bekerja dalam suatu kawasan negara yang luas, maka sesuai dengan Pasal 18 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam Pasal 2 UU Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Pembentukan wilayah yang dibagi ke dalam daerah besar dan kecil tersebut diperlukan guna mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembentukannya terstruktur dari pusat (Pemerintah Pusat) sampai ke daerah (Pemerintah Daerah), yang keduanya tidak dapat dipisahkan atau lepas hubungannya antara satu dengan yang lain, sehingga dapat menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan bertanggung jawab pula

kepada masyarakatnya. Namun demikian walaupun bersifat utuh, menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah sebagaimana dimaksud itu yang masing-masing berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hirarki antara satu sama lainnya dan bersifat otonom.

Dengan pembentukan pemerintahan yang terstruktur dari pusat sampai ke daerah, akan membuat pemerintah semakin dekat dengan rakyatnya sehingga dapat mempermudah pelaksanaan tugas-tugas seperti pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat, karena pemerintah pada hakikatnya dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat. Pemerintah harus didekatkan kepada masyarakat, karena pemerintah yang baik adalah yang dekat dengan rakyatnya. Pemerintahan perlu didekatkan kepada masyarakat agar pelayanan yang diberikan semakin baik. Hal tersebut didasarkan bahwa ada hakikatnya suatu pemerintahan itu memikul amanah dan kepercayaan masyarakat.[31]

Otonomi Daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berdasarkan asas tersebut kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah Pusat disatu pihak dan Pemerintah Daerah di lain pihak. Adanya pembagian kekuasaan dalam rangka otonomi daerah pada masing-masing negara tidak sama, tergantung kepada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan kekuasaan tersebut. Dalam

[31] Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, (Jakarta: Yarsif Watampone. 1997). h. 99

tatanan negara kesatuan, maka akan terjadi dominasi atas daerah atau dominasi pemerintah atas masyarakat. Dengan bertambahnya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, maka menurut Amrah Muslimin, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas-asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.[32]

Selanjutnya Amrah Muslimin mengemukakan bahwa asas kedaerahan mengandung dua macam prinsip yaitu:[33]

1. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah.
2. Desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah.

Dapat dikatakan bahwa asas dekonsentrasi merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat yang melaksanakan pemerintah sentral di daerah-daerah. Dengan asas dekonsentrasi Pemerintah Daerah masih tetap terikat oleh instruksi Pemerintah Pusat dan tidak memiliki kebebasan yang cukup luas dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat di daerah. Sedangkan desentralisasi adalah pemberian hak dan wewenang kepada daerah sebagai suatu masyarakat hukum

---

[32] Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986). h. 4

[33] *Ibid.,* h. 5

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ini berarti dengan asas desentralisasi, maka kepada daerah diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat di daerahnya.

Berdasarkan kedua asas tersebut, maka dalam rangka memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka asas desentralisasilah yang dipandang lebih cocok. Hal ini sejalan dengan pendapat yang mengatakan bahwa alasan dianutnya asas desentralisasi adalah sebagai berikut:[34]

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap diurus oleh Pemerintah Pusat.

---

[34] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, (Jakarta: Gunung Agung. 1968). h. 35

4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Sedangkan menurut Mari'un alasan dianutnya desentralisasi adalah demi terciptanya efektifitas pemerintahan dan demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*).[35] Kemudian B.C Smith mengatakan bahwa menurut pandangan Ilmu Pemerintahan, salah satu cara untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi.[36] Selanjutnya M. Ryaas Rasyid mengatakan bahwa dalam teori pemerintahan modern memang mengajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance* perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan.[37] Dari pendapat-pendapat tersebut dapat diketahui bahwa alasan dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah:

---

[35] Mari'un, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, (Yogyakarta: FISIP UGM. 1975). h. 178

[36] Ryaas Rasyid., *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 1997). h. 101.

[37] *Ibid.,* h. 102

1. Mencegah penumpukan kekuasaan yang mengakibatkan timbulnya tirani.
2. Desentralisasi merupakan suatu tindakan pendemokrasian rakyat.
3. Untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien.
4. Mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat.

Dengan demikian daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. sedangkan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang ada di daerahnya. Adapun yang diurus adalah tugas atau urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya sendiri.

Perlunya pemberian otonomi kepada daerah menurut Rust adalah bahwa warga masyarakat akan lebih aman dan tenteram dengan badan pemerintah yang lebih dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. Oleh karena itu slogan Otonomi Daerah yang sering dilontarkan yaitu: "*...as much autonomy as possible, as much central power necessary*" perlu menjadi pertimbangan dalam menentukan pembagian kekuasaan antara Pusat dan Daerah. Selain itu perlunya pemberian kewenangan otonomi kepada daerah didasari bahwa dalam pelaksanaan Otonomi Daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan politik rakyat daerah

dimana terwujud peran serta dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga bermakna bagi kesejahteraan rakyat.[38]

Perlu dipahami bahwa, otonomi hadir dalam upaya menjamin kepentingan masyarakat. Kepentingan masyarakat dalam hal ini dapat bersifat publik juga privat. Dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat-istiadat, dan lain-lain, bahkan mungkin hubungan internasional. Dengan demikian, terdapat rumusan ambigu terhadap konsep otonomi daerah. Karena sejatinya, yang menjadi urusan pemerintah daerah adalah hanya urusan rumah tangga daerah *(huishouding)*.[39]

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan UUD 1945, yang secara umum termaktub dalam pasal 18. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Selanjutnya pada ayat (5) tertulis, "pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Dan ayat (6) juga menyatakan, "pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."[40]

Dalam konsep otonomi daerah, dikenal pula asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

---

[38] Bonney Rust, *The Pattern of Government*, (London: Pitman Paper Books. 1969). h. 12

[39] Ridwan, *Hukum Administrasi..., Op. Cit.*, h. 27.

[40] Lihat UUD 1945 Pasal 18.

Sehingga sebagai konsekuensi dari pemberlakukan otonomi daerah tersebut, dibentuk pula perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu melalui UU No. 25 Tahun 1999 Tentang perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah.

Otonomi daerah di lain pihak, juga memperkenalkan kecenderungan baru, yakni banyaknya lembaga sosial masyarakat baru yang bertujuan untuk mengatasi konflik, perbedaan etnis, dan masalah-masalah sosial ekonomi dengan bantuan minimal dari pemerintah lokal. Pemerintah lokal juga mencoba mengadopsikan peran aktif mengasimilasi kepentingan golongan minoritas.[41]

Sehingga melahirkan dampak positif otonomi daerah, yaitu memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada dimasyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak dari pada yang mendapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan pariwisata.

---

[41] Kendra Clegg, "Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi; Otonomi Daerah di Lombok," dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: LP3ES, 2005), h. 193.

Pemberian otonomi kepada daerah sejatinya merupakan konsekuensi dari penerapan kebijakan desentralisasi teritorial. Wujudnya berupa hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Manifestasinya berupa penyerahan sebagian urusan pemerintah dan sumber-sumber pembiayaan kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Ini berarti bahwa prakarsa dan pementuan prioritas serta pengambilan keputusan sepenuhnya menjadi hak, wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di negara kesatuan, terdapat beberapa ciri yang yang bersifat esensial, yaitu: 1) adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat; dan (2) tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary soveriegn bodies*). Sedangkan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelf wetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelf bestuur*) yang diemban secaara demokratis.[42] Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah menurut aturan yang

[42] M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, h. 12. Kewenangan *zelfwetgeving* diberikan batasan pengertian sebagai kewenangan daerah membentuk peraturan perundang-undangan sendiri. Lihat juga Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum,* Badan Penerbit Kristen, 1970, h. 14. Menurut Notohamidjojo kewenangan *zelfbestuur* diartikan sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengambil tindakan buat melayani kesejahteraan umum, bahwa *zelfbestuur* adalah kewenangan untuk melakukan pemerintahan sendiri.

ditetapkan, melainkaan disebabkaan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintahan pusat (*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintahan daerah (*local government*).[43]

Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Sehingga, aspek spasial dari masyarakat telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang (urusan pemerintahan). Dengan penyerahan urusan pemerintahn oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom, maka terjadi distribusi urusan pemerintahan.[44]

Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat/penduduk daerah otonom itu harus ada ikatan diantaranya kepentingan bersama. Jadi, daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam negara.[45] Sedangkan Siswanto Sunarno memberi pengertian daerah otonom sebagai

---

[43] Bagir Manan, *Hubungan…, Op. Cit.,* h.17

[44] Marto Silalahi, "Perlunya Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan," *Makalah,* Tidak dipublikasikan, h. 6.

[45] M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom,* Endang, Jakarta,1954, h. 4 dan 9.

kesatuan masyarakat hukum yang mempunya batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.[46]

Kata desentralisasi dan otonom dalam pelaksanaannya sangat berbeda karena makna desentralisasi bersentuhan dengan proses dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kekuasaan (urusan pemerintah) dan untuk itu harus dituangkankan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonom berarti pembentukan organisasi penyelenggaraan otonomi atau pemerintah daerah.[47]

Banovets, menyebutkan bahwa pemerintah lokal (daerah otonom) adalah sendiri dari sistem pemerintah, baik negara kesatuan maupun federal (*local govermen also was the cornerstone of the govermental system*). Pemerintahan lokal mempunyai satu dari dua arti, yaitu (1) pemerintahan dari semua bagian dari negara dengan memakai alat-alat lokal yang disetujui dan bertanggung jawab hanya kepada pemerintah sentral. Jadi, ini merupakan bagian dari sistem sentralisasi, disebut pemerintah negara lokal dan (2) pemerintah oleh badan-badan lokal, dipilih secara bebas dan tunduk kepada supremasi pemerintah nasional, ditopang dalam beberapa kehormatan dengan kekuasaan, kebijakan dan tanggung jawab yang bisa mereka lakukan tanpa pengawasan pemerintah

[46] Siwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan…Op. Cit*., h. 6.

[47] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah...,Op. Cit.,* h. 112

yang lebih tinggi.[48] Menurut Prabawa, dikenal ada dua jenis pemerintahan lokal administratif dan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri.[49]

Dalam *local government* atau daerah otonom dalam pengertian organ maupun fungsi tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif dan judikatif. Pada daerah otonom hampir tidak terdapat cabang dan fungsi judikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintah lokal. Kewenangan legislasi dan yudikasi di daerah tetap merupakan bagian dari pemerintah pusat.[50]

De Guzman dan Taples, menyebutkan unsur pemerintahan daerah yaitu:[51] 1) Pemerintahan daerah adalah subdivisi politik kedaulatan bangsa dan negara; 2) Pemerintahan daerah diatur oleh hukum; 3) Pemerintah daerah memepunyai badan pemerintahan yang dipilih oelh penduduk setempat; 4) Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan; 5) Pemerintah daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Dengan menelaah uraian tersebut, dapat dipahami bahwa otonomi daerah berhubungan dengan pemerintahan daerah

---

[48] James M.Banovets, *Managing Local Government, Cases in Decision Making,* dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan..., Op. Cit.,* h. 112

[49] Prabawa Utama, *Pemerintah di Daerah,* Cet-I, Indo Hill Co, 1991, h. 4.

[50] Hanif Nurcholis, *Teori…, Op. Cit.,* h. 25.

[51] *Ibid.,* h. 26.

otonom *(self local government).* Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hirarkis tapi sebagai sesama badan publik dalam kerangka melaksanakan otonomi. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat; hubungan sesama organisasi publik.

Semangat ini tertuang di dalam Pasal 1 angka (6) UU No. 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa: "Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."[52]

Dalam daerah otonom, terdapat unsur-unsur pokok berikut:[53]

1. Unsur batas wilayah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, terutama dalam upaya penetapan kebijakan dan pemenuhan hak-hak masyarakat.
2. Unsur pemerintahan. Eksistensi pemerintahan daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah,

---

[52] Lihat Pasal 1 ayat (6) UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

[53] Siwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan…Op. Cit*., h. 7.

untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri.

3. Unsur masyarakat. Masyarakat sebagai unsur pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesselschaft,* yang mempunyai tradisi, kebiasaan dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindah dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat.

Konsep otonomi daerah bagi sebagian besar masyarakat—terutama aparatur birokrasi—dianggap sebagai pemindahan "kekuasaan politik" dari pemerintah pusat—dalam hal ini negara—kepada "pemerintah daerah" (masyarakat); *"a transfer of political power from the state to society."* Dalam konsep tersebut tidak bisa dipungkiri bahwa kekuasaan politik yang ditransfer dari Negara kepada masyarakat bisa diartikan sebagai wahana untuk keluar dari pengaruh pemerintah pusat, atau kalau bisa memerdekakan diri dari Negara pusat. *A transfer of political power from the state to society* sering dipahami pula sebagai penihilan pemerintah pusat dalam rangka penentuan regulasi daerah, sehingga yang terjadi kemudian ialah lahirnya peraturan-peraturan daerah bermasalah.[54]

Sebagai Negara kesatuan, Indonesia dalam sendi teritorial menganut asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi sebagai

---

[54] Hernadi Affandi, "Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi," *Harian Pikiran Rakyat*, Edisi Senin, 03 Januari 2005.

asas-asas pemerintahan di daerah, Hal itu pun dianut oleh Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk Republik, bahkan asas tugas pembantuan pun sebenarnya termasuk ke dalam *politiek (staatkundige) decentralisate.*[55]

Wewenang ini harus dipahami sebagai benang merah yang menghubungkan simpul-simpul kesatuan Negara. Pada tataran daerah otonom, penerapan asas teritorial tersebut diimplimentasikan dalam pendelegasian tugas kewenangan penyelenggaraan pemerintah dari kepala daerah kapada organ pemerintah terendah sebagai ujung tombak pelaksana kewenangan otonomi daerah, dalam lingkup teritorial (daerah) tertentu, yang dalam hal ini adalah desa. Oleh karena itu Kepala Desa harus dipahami sebagai personifikasi Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah di suatu teritorial (daerah) yang bernama Desa.

Struktur sosial desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri.[56]

Michael Luck dan Mark d'Inverno (1995) dalam tulisan berjudul *"A Formal Framework for Agency and Autonomy*" membantu mempertajam pemaknaan kata otonom dan otonomi. Bertujuan menguraikan makna keagenan (*agency*) dan otonomi (*autonomy*) dari konsep "*Multi Agent Systems*",

---

[55] Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, (Bandung: Armico, 1997), h. 29

[56] HAW. Widjaya, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003) , h. 4

Luck dan d'Ivarno mencanangkan otonomi sebagai suatu pencapaian dari agen yang bermotivasi. Agen yang bermotivasi adalah agen yang memiliki otonomi. Ia adalah agen yang tidak tergantung pada tujuan akhir agen lain, sebaliknya, memberikan tujuannya untuk diacu dalam hubungan antar agen.

Dalam konstruksi Luck dan d'Ivarno, tiap agen atau subjek bersifat otonom karena setiap mereka memiliki tujuan masing-masing. Agen yang otonom, menyembunyikan dibelakang tindakannya untuk mencapai tujuan, suatu agenda yang berbasis pada pelayanan diri sendiri dan kesenangan sendiri. Tetapi hubungan antar agen atau antar subjek menghadirkan medan tempur bagi tiap agenda tersembunyi. Hanya agen yang mampu menduduki pusat hubungan, mempengaruhi tujuan agen yang lain, dan dengan demikian menjadikan agendanya sebagai agenda umum yang layak disebut agen bermotivasi atau agen yang memiliki otonomi.

Merujuk Luck dan d'Ivarno, sepintas nampak bahwa otonom adalah semacam DNA bawaan yang bersifat statis. Sementara otonomi adalah capaian dari agen termotivasi yang bersifat dinamis. Membawa konsep ini sebagai kerangka untuk melihat otonomi desa dan masyarakat desa yang otonom akan mempertegas makna dari masing-masing frasa. Masyarakat desa yang otonom adalah masyarakat yang membawa dalam dirinya sendiri unsur kemerdekaan dan kebebasan. Kebebasan dan kemerdekaan untuk berperaturan sendiri dan mengatur dirinya sendiri. Tetapi sifat masyarakat otonom selalu statis.

Otonomi desa merupakan capaian dari usaha desa yang dilandasi motivasi. Motivasi untuk berada pada pusat hubungan antar agen atau subjek. Desa yang memiliki otonomi adalah desa yang memenangkan pertempuran agenda antar subjek. Desa yang mampu menduduki pusat hubungan, mempengaruhi tujuan agen yang lain, dan dengan demikian menjadikan agendanya sebagai agenda umum. Otonomi desa, sejatinya adalah sifat dinamis desa. Otonomi desa secara sederhana dapat disebut sebut sebagai identitas kemenangan desa.

Idealnya perwujudan otonomi desa adalah gambaran tentang desa yang mandiri, memiliki hukum sendiri, memiliki kekayaan sendiri dan mampu memberikan kesejahteraan, kerukunan dan kedamaian bagi warga desa. Dalam tampilan lukisan naturalis, desa yang otonom ditandai oleh objek-objek seperti sawah menguning, gunung menjulang, petani yang meluku, sungai dengan air gemercik, dan anak-anak kecil berlari hadir pada kanvas berpigura ukiran. Suatu gambaran keindahan dan keserasian yang disindir dengan istilah "*mooi van Indie*". Lukisan alam desa nan cantik mempesona yang seringkali menyembunyikan cerita tentang kemiskinan, kemelaratan, kelaparan, peruncingan stratifikasi sosial, dan otoritarianisme laten.

Desa yang disebut otonom adalah desa dengan pengaturan rumah tangga, yang "sangat luas". Luasnya otonomi desa disebabkan oleh faktor pembentukan desa atas inisiatif kelompok-kelompok penduduk, baik berdasarkan geneologis, teritorial, maupun campuran antara keduanya, yang bertujuan

membentuk kesatuan masyarakat hukum yang relatif bebas dari kekuatan luar.[57]

Otonomi desa bukanlah sebuah kedaulatan, melainkan pengakuan adanya hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri dengan dasar prakarsa dari masyarakat. Otonomi dengan sendirinya dapat menutup pintu intervensi institusi diatasnya. Sebaliknya, tidak dibenarkan proses intervensi yang serba dipaksa, mendadak dan tidak melihat realitas komunitas.

Desa dewasa ini harus dipandang sebagai bagian dari masyarakat nasional. R. Redfield menyebutnya sebagai *part society* sebagai suatu sistem masyarakat desa merupakan belahan atau bagian dari sistem sosial yang lebih besar, yaitu masyarakat nasional. Desa sebagai subsistem sosial dipengaruhi oleh paradigma bahwa terdapat banyak potensi masyarakat yang memungkinkan mereka untuk dapat mandiri, partisipasi memerlukan pemahaman, keterbukaan dan kesempatan untuk urung rembug dan masyarakat akan berpartisipasi penuh jika mereka mempercayai pemimpinnya. Selain itu, dalam konteks ini masyarakat merencanakan, memutuskan, mengelola dana dan memper-tanggungjawabkannya kemudian melakasanakan dan mengelola serta memelihara sarana dan prasarana desa. Dari sisi kelembagaan, musyawarah desa adalah forum pengambil keputusan dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di desa. Selain itu, pertanggungjawaban pemerintahan desa dan kelembagaan kemasyarakatan kepada

[57] Rooy Salamony, "*Otonomi Desa* (1)" http://www.kompasiana.com, akses 20 Mei 2017.

masyarakat, adanya lembaga penyelesaian konflik yang diakui lembaga-lembaga lain di desa yang bersangkutan.

Dengan berdasarkan hak asal usul, prakarsa, dan adat istiadat setempat yang tumbuh dan berkembang dimasyarakat. Sudah sepatutnya desa harus bersinergi antara aparatur pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan seluruh elemen dan lembaga yang ada di desa untuk dapat berkreasi dan berinovasi. Desa juga diharapkan mandiri agar dapat memakmurkan dan mensejahterakan seluruh anggota masyarakatnya yang ada di desa.

B. Teori Negara Kesatuan

Prinsip dasar negara demokrasi modern selalu menuntut dan mengharuskan adanya pembagian kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan atau lembaga. Menurut Moh. Mahfud MD, pembagian kekuasaan ada dua macam, yakni pembagian secara horizontal dan pembagian secara vertikal. Pembagian kekuasaan yang horizontal adalah pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai *checks and balances,* yakni pembagian kekuasaan kedalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara, yaitu: negara kesatuan yang membagi kekuasaan antara pusat dan

daerah; dan negara federasi yang membagi kekuasaan antara negara federal dan negara bagian.[58]

Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya membagi kewenangan untuk menjalankannya dalam bentuk pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah pun dibagi lagi menjadi pemerintah provinsi, kota/ kabupaten, dan pemerintahan desa.

Fiolosofi otonomi desa selain sebagai upaya membagi kekusaan dalam konsep negara kesatuan juga dianggap sebagai kewenangan yang telah ada tumbuh mengakar dalam adat istiadat desa sejak lama. Otonomi desa berarti juga kemampuan masyarakat dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri dan secara legal formal diatur oleh pemerintah pusat melalui undang-undang.[59]

Perwujudan otonomi masyarakat desa adalah suatu proses peningkatan kemampuan maysarakat untuk berpartisipasi menuju kehidupan masyarakat dengan prinsip dari oleh dan untuk masyarakat. ‘ni berarti otonomi masyarakat desa merupakan demokrasi.otonomi desa juga didirikan oleh adanya kemampuan masyarakat untuk memilih pemimpinnya sendiri kemampuan pemerinah desa dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan sebagai perwujudan atas pelayanan terhadap masyarakat dari segi pemerintahan dan pelayanan

---

[58] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi,* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), h. 221.

[59] Sapari. *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1977) , h. 41

publik. Menguatnya fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan serta meningkatkan kemampuan keuangan desa untuk membiayai kegiatan-kegiatan di desa baik yang bersumber dari swadaya masyarakat maupun sumber lainnya.

Mengacu pada teori strukturasi pemerintahan desa yang diturunkan dari pemikiran Antony Giddens, dapat ditunjukkan betapa hubungan timbal balik antara 2 agensi dan struktur sangat mempengaruhi derajat kinerja tata pemerintahan desa yang ditampilkan ke hadapan masyarakat.[60] Teori strukturasi ini membagi dua entitas yang saling berhubungan dan mempengaruhi. Pemerintahan desa sebagai agen sangat dipengaruhi struktur pemerintahan khususnya pada tataran yang lebih tinggi. Kinerjanya sangat bergantung bagaimana anggaran dibentuk. Pengaruh masyarakat desa sebagai suatu struktur juga dapat memengaruhi pemerintahan desa dapat berjalan.

Dalam kajiannya, C.F. Strong memasukkan struktur negara konstitusional modern dalam bentuk negara kesatuan (*unitary state; eenheidstaat*), negara federal (*federal state; bondstaat; bundestaat*) dan negara konfederasi (*confederation; staattenbund*).[61] Jimly Asshiddiqie, membedakan bentuk negara hukum modern dalam empat bentuk, yaitu negara kesatuan *(unitary state; eenheidsstaat*); negara federal (*federal*

---

[60] Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration.* (Cambridge Polity Press. 1984).

[61] C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, (Jakarta: Nusa Media, 2009), h. 61 dan h. 98-99.

state; bondsstaat); negara konfederasi (*confederation; staatenbond*); dan negara suprastruktural (*superstate,* seperti Uni Eropa).[62]

Sementara itu, Hagopian menyebutkan ada tiga bentuk negara modern (*forms of state*) dengan klasifikasi *confederation, federation,* dan *unitary state*.[63] Beberapa hasil penelitian mengenai bentuk negara, diantaranya oleh Elazar, Anwar Shah dan Thompson, serta Cohen dan Peterson, menyebutkan bahwa dalam perkembangan negara-negara di dunia sekarang menunjukkan bentuk negara kesatuan lebih banyak dari bentuk negara federal.[64]

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat di mana di seluruh yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Sementara Negara serikat (federasi) ialah suatu negara yang merupakan gabungan beberapa negara atas yang menjadi negara-negara bagian daripada negara serikat itu.[65]

C. F. Strong memahami negara kesatuan sebagai bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah.

---

[62] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.,* h. 282.

[63] Mark N. Hagopian, *Regimes Movement and Ideologis*, dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum,* h. 69.

[64] Agussalim Andi Gadjong, *Ibid.,*

[65] C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004), h. 135.

Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan keluar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat. Jadi, adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidak berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Sehingga kemudian, sampailah Strong pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu;[66] *pertama*, adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan *kedua*, tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat. Dengan demikian, bagi para warga negara dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintahan saja.

Secara prinsip, terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan antara negara kesatuan dan negara federal. Pada negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya berada atau dimiliki oleh pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan

---

[66] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1988), h. 140-142. Lihat pula Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.,* h. 69-70.

kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit (*ultravires*). Dengan kata lain, daerah memiliki kewenangan/ kekuasaan terbatas atau limitatif. Pola *general competence* dan *ultravires* digunakan pada negara kesatuan dan federal, bahkan dalam perkembangan dewasa ini, pada negara-negara berkembang dan maju, pola *ultravires* cenderung terdesak oleh *general competence*. Sedangkan pada negara federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/ negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah federal, yang biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*).[67]

Jimly Asshiddiqie, menegaskan dalam negara kesatuan dimana kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kekuasaan asli berada ditingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas. Berbeda dengan negara serikat, kekuasaan negara terbagi antara negara bagian dan pemerintahan federal. Kekuasaan asli ada di negara bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk Pemerintahan Federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam konstitusi federal.[68]

---

[67] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...Op. Cit.,* h. 71.

[68] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok..., Op. Cit.,* h. 282.

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk;[69] *Pertama,* negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. *Kedua,* negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan, dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri yang dinamakan dengan daerah otonom.

Seperti ditegaskan Moh. Mahfud MD, negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dibagi ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya mereka sendiri melalui desentraliasi atau dekonsentrasi. Sehingga, daerah-daerah mendapatkan hak yang datang dari, atau diberikan oleh, pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan konstitusi.[70]

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules)* yang mengatur mekanisme yang akan mewujudkan keseimbangan antara

---

[69] Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, (Jakarta: Media Sarana Press, 1987), h. 56.

[70] Moh. Mahfud MD, *Membangun..., Op. Cit.,* h. 221.

tuntutan kesatuan dan otonomi.[71] Hubungan dan mekanisme antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan suatu *conditio sine qua non* dalam negara tersebut.

Dalam perkembangan negara kesatuan dewasa ini, manifestasi kepedulian pemerintah terhadap rakyatnya harus mewujud dalam dua konteks aspek, yakni konteks keadilan dan legalitas. Konteks yang pertama berbicara menyangkut tentang kebutuhan masyarakat akan rasa keadilan ditengah dinamika dan konflik sosial. Dan pada konteks yang kedua, menyangkut apa yang disebut dengan hukum positif, yaitu sebuah aturan yang ditetapkan oleh otoritas negara yang sah dan dalam pemberlakuannya dipaksakan atas nama hukum.[72]

Konsepsi negara hukum yang demikian itu merupakan hakikat untuk mewujudkan tujuan negara, yakni kebahagiaan yang sempurna bagi manusia sebagai individu dan makhluk sosial.[73] Sebagaimana dikatakan SF Marbun, bahwa negara berdasarkan atas hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis, yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan

---

[71] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), h. 55.

[72] Edi Wibowo dkk, *Hukum dan Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Penerbit YPAPI, 2004), h. 30-31

[73] Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa Cendekia, 2009), h. 47

setiap hukum, termasuk dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan kesehatan.[74]

Tujuan yang baik dari negara itu semuanya dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan rakyat, dan kesejahteraan itulah yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan kekuasaan negara (*solus populi suprema lex*). Dengan demikian, tujuan negara hukum ialah pemeliharaan ketertiban, keamanan, serta penyelenggaraan kesejahteraan umum dalam arti seluas-luasnya, termasuk dalam aspek politik, ekonomi, sosial dan budaya.[75] Aspek tujuan negara yang demikian ini oleh Charles E. Marriam disebut sebagai *welfare staat* (negara kesejahteraan).[76]

Konsepsi tersebut secara umum juga ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, bahwa pembentukan Pemerintah Negara Indonesia ditujukan: "... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."[77] Untuk mewujudkan pemerintahan Indonesia sebagai negara hukum yang ideal,

---

[74] SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), h. 8.

[75] Juniarso Ridwan, *Hukum.., Op. Cit.,* h. 48

[76] Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, terj. M Radjab, (Jakarta: Bharata, 1965), h. 9. Konsepsi negara kesejahteraan, dalam berbagai literatur menurut SF. Marbun disebut dengan berbagai istilah, *walfere state* (negara kesejahteraan), *social service state* (negara pemberi pelayanan kepada masyarakat), *service public, bestuurszorg* (penyelenggara kesejahteraan umum), *wevaarstaat, social rechstaat*, dan berbagai istilah lain. Lihat SF. Marbun, *Op. Cit.,* h. 167-168.

[77] Pembukaan UUD 1945 Alinea keempat.

tentu harus diimplementasikan dalam wujud pelayanan kepada masyarakat, termasuk dalam struktur yang paling dasar, yakni pemerintahan desa.

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Hal ini dapat dilihat pada pembagian wilayah kedalam daerah-daerah yang lebih kecil. Wilayah Indonesia dibagi habis kedalam sejumlah daerah.

Menurut Taliziduhu Ndraha, pemerintahan Indonesia mengenal diferensiasi vertikal pemerintahan sebanyak enam tingkatan yaitu : (1) pusat, (2) provinsi, (3) kabupaten/ kota madya, (4) kecamatan, (5) desa/kelurahan, dan (6) masyarakat (RT/RW). Diantara tingkatan pemerintahan itu hanya provinsi dan kabupaten/kota madya yang berotonomi daerah, sedangkan tingkat desa berotonomi desa.[78] Maka, berbeda dengan desa, masyarakat kecamatan dan kelurahan tidak berotonomi apapun.

Dalam perkembangannya, setelah diamandemennya UUD Tahun 1945 termasuk Pasal 18, maka keberadaan UU Nomor 22 tahun 1999 diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.Ketentuan tersebut tidak menempatkan

---

[78] Talizinduhu Ndraha, *Kybernology: Ilmu Pemerintaan Baru*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011), h. 176.

desa sebagai bagian dari susunan wilayah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.[79]

Lebih lanjut, terkait dengan pemerintahan desa diatur dalam Pasal 200 ayat (1) yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, kedudukan desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, hal tersebut sesuai dengan Pasal 18B ayat 2 UUD 1945. Akan tetapi, UU sebelumnya, yakni UU Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan pemerintahan desa di bawah kabupaten/kota. Penempatan pemerintahan desa di bawah kabupaten/kota berarti desa menjadi subordinat kabupaten/kota dalam hubungan pemerintahan. Dengan demikian, desa tidak memiliki perbedaan dengan kelurahan, yang sama-sama di bawah kabupaten/kota.

---

[79] Yando Zakaria, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No 22 Tahun 1999, Dalam Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal,* (Jakarta: LP3S, 2005), 332

Desa dalam kedudukannya di Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilepas pisahkan dengan berbagai keberadaan daerah yang lain, baik itu, propinsi atau kabupaten/ kota. Pasal 1 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik.[80]

Dimana, keberadaan suatu Negara Kesatuan pada hakekatnya menempatkan kekuasaan tertinggi dan penyelenggara segenap urusan Negara yaitu pemerintah pusat, hal tersebut terkait dengan adanya asas bahwa dalam Negara kesatuan segenap urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan Negara dalam suatu Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan dipegang oleh pemerintah pusat.

Terkait dengan hal tersebut, maka dalam konstruksi Negara kesatuan, hanya dikenal Negara (pusat) dan daerah. Hal tersebut dapat dilihat dalam pengaturan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang membagi wilayah Negara atas provinsi dan kabupaten/kota.[81] Sementara pengaturan desa dapat dilihat pada Pasal 18B ayat 2 berbunyi, "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya".

Terkait dengan keberadaan desa, keberadaan Pasal 18 B ayat (2) yang mengatur mengenai pengakuan keberadaan

---

[80] Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011), h. 214-216

[81] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945,* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), h. 151

kesatuan masyarakat adat terpisah dari pengaturan mengenai pembagian wilayah Indonesia berdasarkan Pasal 18 ayat (1) maka dapat dikatakan kedudukan desa berada diluar susunan NKRI yang hanya dibagai dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten/kota. Artinya desa diakui kemandiriannya berdasarkan hak asal usulnya, sehingga dibiarkan untuk tumbuh dan berkembang di luar susunan struktur Negara. Hal tersebut diperkuat dengan asas pengakuan, di mana desa diakui keberadaannya oleh negara sebagai suatu organisasi pemerintahan yang sudah ada dan dilakukan dalam kesatuan masyarakat adat sebelum lahirnya NKRI. Hal tersebut menunjukan bahwa sebagai kesatuan masyarakat adat, desa diakui keberadaannya oleh Negara sebagai satuan pemerintahan yang paling kecil dan turut memberikan andil bagi terbentuknya Negara, sehingga desa dibiarkan tumbuh dan berkembang diluar susunan Negara.[82]

Akan tetapi dalam kenyataannya pengakuan Negara terhadap keistimewaan desa berdasarkan hak asal-usulnya kemudian dibatasi dengan adanya pengaturan Pasal 200 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menempatkan pemerintahan desa sebagai sub ordinat dari pemerintah kabupaten/kota. Hal tersebut menimbulkan kosekuensi bahwa pemerintahan desa merupakan bawahan pemerintahan kabupaten/kota, sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa akan sangat bergantung dan dipengaruhi oleh pemerintahan kabupaten/kota.

[82] Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara,* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008), h. 404

Berdasarkan hal tersebut, maka keberadaan desa memiliki 2 (dua) identitas, yaitu pertama secara struktur kewilayahan, desa tidak diatur sebagai bagian wilayah NKRI sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, melainkan diatur secara tersendiri dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yang memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak asal-usulnya. Salah satu hak asal-usulnya terkait dengan penguasaan terhadap wilayahnya, dengan demikian keberadaannya secara langsung berada dibawah Negara. Kesatuan–kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai keududukan yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Kesederajatan ini mengandung makna, bahwa kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan hukum adat berhak atas segala perlakuan dan diberi kesempatan berkembang sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan tetap berada pada prinsip NKRI, yaitu tidak melahirkan Negara di dalam Negara.

Kedua, secara fungsi pemerintahan, maka berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014, menempatkan pemerintahan desa sebagai pemerintahan yang otonom. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri

Pada Pasal 4 Undang-Undang tersebut juga menjelaskan bahwa pengaturan tentang desa bertujuan untuk : 1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia; 3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa; 4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama; 5. Membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab; 6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum; 7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional; 8. Memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; 9. Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Perubahan pola pemerintahan desa terletak pada pengakuan atas eksistensi desa, kepala desa dan perubahan peran camat di dalam Pemerintahan desa tersebut. Dengan perubahan tersebut maka perlu diperhatikan dan pemantauan terhadap proses transisi dari sistem yang lama kepada sistem yang baru dalam pengelolaan desa di Indonesia.

BAB III
KONSEP OTONOMI DESA SEBELUM DAN SESUDAH LAHIRNYA UU TENTANG DESA

A. Konsep Otonomi Desa Sebelum Lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Salah satu yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia adalah terletak pada keberagaman adat, bahasa, pakaian, dan lainnya. Bahkan, keberagaman itu terdapat dalam lapisan yang paling rendah sekalipun. Lapisan tersebut di antaranya adalah adanya kesatuan masyarakat yang dalam Jawa dan Madura di sebut Desa, sedangkan di Aceh *Gampong,* di Batak disebut *Huta,* di Minangkabau di sebut *Nagari* dan lain-lain. Kehadiran desa jauh sebelum Indonesia merdeka. Selanjutnya desa menjadi istilah umum yang digunakan untuk menyebut kesatuan masyarakat yang terendah.[1] Kesatuan tersebut pada prinsipnya berdasarkan pada dua asas yakni asas teritorial dan asas genekologis.[2]

Keberagaman karakteristik dan jenis desa, atau yang disebut dengan nama lain, tidak menjadi penghalang bagi para pendiri bangsa (*founding fathers)* untuk tetap menjatuhkan pilihannya pada bentuk negara kesatuan. Meskipun disadari

---

[1] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* (Jakarta: Kencana, 2011), h. 276

[2] *Ibid.,* h. 276-277

bahwa dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya.

Meskipun demikian, dalam batang tubuh UUD 1945 sebelum amandemen, tidak secara eksplisit mengatur tentang desa, Pasal 18 UUD 1945 hanya mengatur pembagian daerah yang berkonsekuensi pada pembentukan pemerintahan daerah. Bunyi selengkapnya BAB VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 adalah sebagai berikut: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Merujuk daerah besar dan daerah kecil yang dimaksud Pasal 18 UUD 1945, merujuk pada daerah besar dan daerah kecil dalam sistem pemerintahan zaman Hindia Belanda, yaitu *provintie* sebagai daerah yang besar dan *regenschap/gemeente* sebagai daerah kecil, masing-masing merupakan daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Adapun desa, kuria, marga dan lain-lain tidak termasuk dalam pengertian daerah besar dan daerah kecil.

Melalui perubahan UUD 1945, pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang berbunyi "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan

sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang".

Bab VI Pasal 18 UUD 1945 diamandemen menjadi Pasal 18, 18A, dan 18B. Berdasarkan ketiga pasal ini maka pemerintah daerah di Indonesia terdiri atas, tiga bentuk: a. Pemerintah Daerah biasa (Pasal 18); b. Pemerintah Daerah Khusus dan Istimewa (Pasal 18B ayat (1)); dan c. Kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18B ayat (2)).

Pemerintah daerah biasa menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Adapun pemerintah khusus atau istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat menggunakan penghormatan dan pengakuan atau rekognisi (Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2)). Bahasa yang digunakan dalam Pasal 18B ayat (2) adalah "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya". Pengaturan ini mengandung arti bahwa negara harus melakukan rekognisi terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, yang di dalamnya mencakup desa, nagari, mukim, huta, sosor, kampung, marga, negeri, parangiu, pakraman, lembang dan seterusnya.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai desa belum dapat mewadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa yang sampai saat ini sudah berjumlah sekitar 73.000 (tujuh puluh tiga ribu) Desa dan sekitar 8.000 (delapan ribu) kelurahan. Selain itu, pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara

lain yang menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan. Sehingga, kondisi ini menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan NKRI.

Perbandingan Otonomi Daerah dan Otonomi Desa

No	Aspek yang Dibandingkan	Otonomi Daerah	Otonomi Desa
1	Asal-usulnya	Diberi oleh pemerintah pusat	Asli, melekat saat pembentukan dan memperoleh pengakuan dari Negara
2	Sifatnya	Rasional (berbasis pada sumber otoritas rasional)	Tradisional, sumber otoritasnya dari hukum adat setempat
3	Isinya	Dapat terbatas maupun seluas-luasnya tergantung pada keputusan politik pada masa itu	Sangat luas, mencakup kehidupan dan penghidupan masyarakat desa meskipun dari waktu ke waktu semakin surut karena diambil alih oleh pemerintah supradesa

No	Aspek yang Dibandingkan	Otonomi Daerah	Otonomi Desa
4	Pengisian pejabat puncak	Dipilih oleh warga daerah yang memiliki hak pilih melalui proses politik yang dinamakan pemilukada	Dipilih oleh warga desa dalam proses pilkades tetapi tidak melalui proses politik karena tidak melibatkan partai politik
5	Sumber keuangan	Dari keuangan negara yang dialokasikan untuk daerah otonom. Diberi kewenangan retribusi atas nama daerah	Sebagian besar dari iuran warga atau pengelolaan kekayaan desa. Tidak memiliki kewenangan pajak dan retribusi atas namanya sendiri
6	Hak membuat aturan hukumnya sendiri	Memiliki hak untuk membuat aturan hukumnya sendiri berupa perda yang dapat membuat sanksi berupa pidana penjara dan denda	Memiliki hak untuk membuat aturan hukumnya sendiri yang berlaku setempat tetapi tidak boleh memuat sanksi berupa pidana dan denda. Sanksinya berupa sanksi sosial sesuai hukum adat setempat

No	Aspek yang Dibandingkan	Otonomi Daerah	Otonomi Desa
7	Hak kepegawaian	Memiliki hak kepegawaian meskipun terbatas. Untuk pengangkatan pegawai baru formasinya ditetapkan oleh pemerintah pusat. Ada keleluasaan untuk pengembangan karir maupun pemberian penghasilan tanbahan di luar standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat	Desa memiliki hak kepegawaian meskipun terbatas dan yang diangkat menjadi perangkat desa bukanlah sebagai pegawai negara melainkan pegawai desa yang diberi imbalan sesuai kemampuan desa bersangkutan

Secara historis, posisi desa sebenarnya telah diatur sejak lama melalui berbagai produk hukum. Hadirnya UU No. 19 tahun 1965 tentang Pembentukan Desa Praja atau daerah otonom adat yang setingkat di seluruh Indonesia ternyata justru tidak sesuai dengan isi dan jiwa dari pasal 18 penjelasan II dalam UUD 1945. Hal ini karena dalam UU Nomor 19 Tahun 1965 ini mulai muncul keinginan untuk menyeragamkan istilah Desa. Selanjutnya Pemerintah Orde

Baru mengatur Pemerintahan Desa melalui UU Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Undang-undang ini bertujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan Pemerintahan Desa. Undang-undang ini mengatur Desa dari segi pemerintahannya yang berbeda dengan Pemerintahan Desa pada awal masa kolonial yang mengatur pemerintahan serta adat-istiadat.

Pasca reformasi 1998, pengaturan soal desa seakan mengalami penurunan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 yang ditindaklanjuti lewat peraturan daerah masing-masing. Pada perkembangan berikutnya, dengan harapan besar yang disandarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi desa dibayangkan tumbuh kembali sebagaimana masa sebelum 1979. Sayangnya, otonomi desa justru mengalami penyusutan akibat ekspansi otonomi daerah.[3]

Semakin luas hak mengatur dan mengurus yang dikembangkan pemerintah daerah atas nama hak dan kewajiban otonomi, bersamaan dengan itu menyusut pula makna otonomi desa. Desa menjadi *powerless*, kehilangan kewenangan sekalipun secara ekpslisit dikatakan memiliki otonomi. Otonomi desa yang awalnya ada, ketika itu berubah menjadi kabur. Harus diakui bahwa kehilangan otonomi desa sebenarnya telah terjadi sejak diterapkannya UU Nomor 5 Tahun 1979. Orde baru praktis menggantikan semua kumpulan warga dalam bentuk apapun kedalam identitas bernama desa. Kebijakan uniformitas mengakibatkan musnahnya

[3] Lihat UU No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

sistem sosial mikro yang menjadi penunjang bagi upaya penyelesaian masalah sosial secara fungsional. Desa dan semua perangkatnya berubah menjadi mesin birokrasi yang efektif dalam menjalankan semua kebijakan rezim berkuasa secara *top down*. Dengan sendirinya peran dan kedudukan desa mengalami pergeseran dari entitas sosial yang bertumpu pada kehendak basis alami terkecil masyarakat menjadi unit pemerintahan mikro yang bersandar bagi kepentingan pemerintah.

Perubahan konsep otonomi desa yang paling serius adalah pergeseran yang semula "otonomi pengakuan" menjadi "otonomi pemberian" melalui UU Nomor 32 Tahun 2004. Pengakuan dan pemberian mempunyai nilai filosofis yang berbeda. Konsep pengakuan mengandung makna bahwa desa sudah memiliki kewenangan yang melekat (jauh sebelum Indonesia lahir) yang kemudian diakui oleh negara sebagai hak adat istiadatnya. Sedangkan konsep pemberian, bahwa negara-lah yang memberikan otonomi kepada desa. Pergeseran konsep tersebut mempunyai konsekuensi terhadap tiga hal, yaitu: *pertama,* Otonomi tradisionl berubah menjadi otonomi rasional; *Kedua,* Perubahan kelembagaan yang semula lembaga kemasyarakatan yang mengurus kepentingannya sendiri menjadi lembaga pemerintahan daerah yang berskala kecil; *Ketiga,* Sumber keuangan, semula berasal dari iuran masyarakat berubah menjadi pemberian dari APBN dan APBD.

B. Konsep Otonomi Desa Setelah Lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Eksistensi desa, seakan siuman kembali setelah mengalami tidur panjang (1979-1999), serta pelucutan sebagian besar otonomi Desa pasca reformasi (1999-2013), yakni dengan lahirnya UU Nomor 6 Tahun 2014. UU ini setidaknya ingin menjawab dua problem utama, yaitu mengembalikan otonomi asli desa sebagaimana pernah dirampas Orde Baru, serta pada saat yang sama mengembangkan otonomi desa untuk membatasi intervensi otonomi daerah pasca reformasi.

Jika mempelajari substansi pengaturan soal desa dalam batang tubuh, tampak bahwa rezim desa kali ini dengan jelas menjawab persoalan pertama, yaitu menegaskan kembali keragaman desa sebagaimana lebih awal telah dikoreksi oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. Desa dan atau nama lain berhak mengatur dan mengurus urusannya masing-masing berdasarkan hak asal usul yang diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan amanah konstitusi pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Bahkan lebih dari itu rezim ini memberi tempat bagi tumbuhnya desa adat diluar desa administratif. Terhadap persoalan kedua tampak bahwa desa diharapkan mampu mengembangkan otonomi aslinya untuk membatasi kuasa otonomi daerah yang mengancam hingga ke pori-pori desa.

UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa disusun dengan semangat penerapan terhadap amanat konstitusi yaitu pengaturan masyarakat hukum adat sesuai dengan ketentuan

Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 untuk diatur dalam susunan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (7). Walaupun demikian, kewenangan kesatuan masyarakat hukum adat mengenai pengaturan hak ulayat merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral yang berkaitan.

Dengan konstruksi menggabungkan fungsi *self-governing community* dan *local self government*, diharapkan kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Sedangkan perbedaannya hanya dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Desa Adat memiliki fungsi pemerintahan, keuangan Desa, pembangunan Desa, serta mendapat fasilitas dan pembinaan dari pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam posisi seperti ini, Desa dan Desa Adat mendapat perlakuan yang sama dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Oleh sebab itu, di masa depan Desa dan Desa Adat dapat melakukan perubahan wajah Desa dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, pelaksanaan pembangunan yang berdaya guna, serta pembinaan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya.

Adanya otonomi desa menjadi pelopor sistem demokrasi yang otonom dan berdaulat secara penuh. Sebab, pemerintahan desa telah diberi kewenangan penuh untuk mengatur rumah tangganya sendiri, dicirikan dengan adanya pemilihan kepala desa yang dapat dilaksanakan secara langsung oleh warga masyarakat secara mandiri. Hal ini tentu membuat hubungan kesatuan warga itu semakin tampak. Namun demikian, tidak mustahil juga setiap desa akan mengalami berbagai guncangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Selama ini, pemerintahan desa dinilai kurang mendapat perhatian dari pemerintah. Terutama dalam persoalan pengembangan Sumber Daya Manusianya yang kadangkala masih kurang terjangkau. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 6 tahun 2014 ini dimunculkan agar dalam penyelenggaraan pemerintah desa tetap berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang semestinya.

Dalam perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, selanjutnya desa memiliki beberapa perkembangan yang perlu dilindungi, didukung dan difasilitasi agar dapat maju, mandri dan kuat dalam mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, susunan dan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan desa atau disebut dengan nama lain dari segi pemerintahannya mengacu pada ketentuan Pasal 18 ayat (7) menegaskan bahwa "Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang". Hal itu berarti bahwa Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 telah membuka

kemungkinan adanya susunan pemerintahan dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Dalam sejarah pengaturan desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan tentang Desa, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dengan berbagai peraturan tersebut, kedudukan desa di negara ini semakin mendapat pengakuan atas hak-haknya dalam mengatur urusan pemerintahan daerah.

Pengaturan desa diberlakukan dengan tujuan agar setiap desa mendapatkan pengakuan dan penghormatan atas keberadaan desa yang sudah ada sejak dan sebelum Indonesia itu merdeka. Hal ini tidak lain karena adanya berbagai keragaman yang menjadi ciri khusus rakyat Indonesia. Dengan adanya peraturan tersebut, kedudukan dan status desa menjadi jelas dalam hukum dan sistem ketatanegaraan Indonesia supaya dapat berdiri sebagai negara yang menjunjung tinggi nilai keadilan dan persatuan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Desa memiliki batas wilayah untuk berwenang mengatur kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.[4] Desa memiliki hak otonomi asli berdasarkan hukum adat sehingga dapat menentukan susunan pemerintahan, mengatur dan mengurus rumah tangga, serta berhak atas segala kekayaan dan aset yang dimiliki. Dengan kedudukan yang sangat penting ini, maka eksistensi desa perlu ditegaskan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Namun, deregulasi dan penataan desa pasca beberapa kali amandemen terhadap konstitusi negara serta peraturan perundangannya menimbulkan perspektif baru tentang pengaturan desa di Indonesia. Dengan di undangkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sebagai sebuah kawasan yang otonom memang diberikan hak-hak istimewa, di antaranya adalah terkait pengelolaan keuangan dan alokasi dana desa, pemilihan kepala desa serta proses pembangunan desa.

Adanya otonomi desa merupakan bentuk kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah untuk menyejahterakan rakyatnya. Sebab, desa adalah subjek pembangunan yang menjadi bagian dari ketahanan sosial. Maka, otonomi ini adalah otonomi asli, bulat, dan utuh, bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Tetapi sudah pasti menjadi kewajiban pemerintah untuk menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa. Dengan adanya otonomi ini justru semakin memudahkan pemerintah

---

[4] Lihat Undang-Undang No. 6 tahun 2014, Pasal 1

dalam melayani publik sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan umum secara adil dan menyeluruh.

Kewenangan yang dimiliki oleh otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah provinsi maupun kabupaten. Pembentukan otonomi ini dipertimbangkan dengan berbagai hal seperti prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa. Pembentukan itupun juga tidak sembarangan. Ada beberapa syarat atau ketentuan agar desa bisa terbentuk sebagaimana yang sudah dijelaskan dalam UU Nomor 6 Tahun 2016 pasal 8 yaitu:

1. Batas usia Desa induk paling sedikit 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan
2. Jumlah penduduk, yaitu:
    a. Wilayah Jawa paling sedikit 6.000 (enam ribu) jiwa atau 1.200 (seribu dua ratus) kepala keluarga
    b. Wilayah Bali paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga
    c. Wilayah Sumatera paling sedikit 4.000 (empat ribu) jiwa atau 800 (delapan ratus) kepala keluarga;
    d. Wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara paling sedikit 3.000 (tiga ribu) jiwa atau 600 (enam ratus) kepala keluarga
    e. Wilayah Nusa Tenggara Barat paling sedikit 2.500 (dua ribu lima ratus) jiwa atau 500 (lima ratus) kepala keluarga

f. Wilayah Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan paling sedikit 2.000 (dua ribu) jiwa atau 400 (empat ratus) kepala keluarga
   g. Wilayah Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Utara paling sedikit 1.500 (seribu lima ratus) jiwa atau 300 (tiga ratus) kepala keluarga
   h. Wilayah Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Maluku Utara paling sedikit 1.000 (seribu) jiwa atau 200 (dua ratus) kepala keluarga
   i. Wilayah Papua dan Papua Barat paling sedikit 500 (lima ratus) jiwa atau 100 (seratus) kepala keluarga
3. Wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
4. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat Desa
5. Memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung
6. Batas wilayah Desa yang dinyatakan dalam bentuk peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/ Walikota
7. Sarana dan prasarana bagi Pemerintahan Desa dan pelayanan publik
8. Tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat Pemerintah Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adanya ketentuan tersebut tentu memiliki tujuan yaitu untuk:

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Desa
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik
4. Meningkatkan kualitas tata kelola Pemerintahan Desa
5. Meningkatkan daya saing Desa.

Dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung tinggi nilai-nilai tanggungjawab terhadap NKRI dengan menekankan bahwa bagaimanapun juga, desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Oleh karena itu, Pengaturan desa berpedoman pada asas-asas yang menjadi dasar atau landasan akan pentingnya desa itu dibangun di antaranya yaitu asas rekognisi, asas subsidiaritas, asas keberagaman, asas kebersamaan, asas kegotongroyongan, asas kekeluargaan, asas musyawarah, asas demokrasi, asas kemandirian, asas partisipasi, asas kesetaraan, asas pemberdayaan; dan asas keberlanjutan. Sedangkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa juga harus berdasarkan asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan pemerintahan, asas tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman dan partisipatif.

Berbagai kewenangan desa yang meliputi kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa, tidak mungkin bisa dilaksanakan secara otomatis tanpa adanya sekumpulan organisasi yang berani bertanggungjawab atas nama desa. Struktur organisasi Pemerintah Desa harus disesuaikan dengan kewenangan dan beban tugas yang harus dilaksanakan. Menurut Asnawi Rewansyah,[5] ada beberapa fungsi utama pemerintah yaitu:

1. Fungsi pengaturan atau regulasi
2. Fungsi pelayanan kepada masyarakat
3. Fungsi pemberdayaan masyarakat
4. Fungsi pengelolaan asset atau kekayaan
5. Fungsi pengamanan dan perlindungan.

Dengan demikian, tugas dan wewenang pemerintah desa cukup luas sehingga membutuhkan susunan organisasi dan sejumlah perangkat desa yang memadai agar mampu melaksanakan tugas dan wewenang tersebut dengan baik demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Lebih jelasnya dalam Pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan desa meliputi:

1. kewenangan berdasarkan hak asal usul
2. kewenangan lokal berskala Desa

---

[5] Asnawi Rewansyah, *Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik*, (Jakarta: STIA-LAN, 2011).

3. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah
4. Kabupaten/Kota
5. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah.

Selanjutnya, dalam Pasal 67 dijelaskan beberapa hak desa sebagai berikut:

1. Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa
2. Menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa
3. Mendapatkan sumber pendapatan.

Sedangkan kewajiban desa yaitu:

1. Melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi
4. Mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa
5. Memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Sebagai bagian dari proses sistem demokrasi, pemerintahan desa dalam menyelenggarakan aturan tentu tidak bisa lepas dari bumbu-bumbu politik. Namun demikian, demokratis dan partisipatif harus tetap diutamakan sebab penyelenggaraan ini

membutuhkan partisipasi masyarakat luas tanpa terkecuali. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Dalam Otonomi desa memiliki beberapa tujuan yakni:

1. Dilihat dari segi politik, penyelenggaraan otonomi daerah dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan di pusat dan membangun masyarakat yang demokratis, sehingga dapat menarik rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan, dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
2. Dilihat dari segi pemerintahan, Penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mencapai pemerintahan yang efisien.
3. Dilihat dari segi sosial budaya, penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan agar perhatian lebih fokus kepada daerah.
4. Dilihat dari segi ekonomi, otonomi perlu diadakan agar masyarakat dapat turut berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi di daerah masing-masing.

Agar semua tujuan dapat dicapai, ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana yang terdapat dalam UU Nomor 22 Tahun 1994 adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.

2. Pelaksanaan otonomi daerah dilaksanakan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang utuh dan luas diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang pada daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelakasanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otoritas, kawasan pelabuhan, kawasan pertambangan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

UU Nomor 6 tahun 2014 mengatur mengenai kelembagaan Desa/Desa Adat, yaitu lembaga Pemerintahan Desa/Desa Adat yang terdiri atas Pemerintah Desa/Desa Adat dan Badan Permusyawaratan Desa/Desa Adat, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan lembaga adat. Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa, terdiri atas sekretariat, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis. Dalam Pasal 25 dinyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat Desa atau yang disebut dengan nama lain. Perangkat Desa bertugas untuk membantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 48.[6] Dengan kata lain, bahwa Perangkat Desa adalah pembantu Kepala Desa dalam pelaksanaan tugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.

Perangkat Desa diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Perangkat Desa

---

[6] Pasal 25 dan Pasal 48 UU Nomor 6 Tahun 2014

diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan. Karena tugas pemerintah desa yang begitu berat, maka perangkat desa harus memiliki kemampuan yang memadai untuk bisa mendukung kepala desa dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan.

Persyaratan Perangkat Desa Dalam Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa Pasal 50 disebutkan bahwa Perangkat Desa diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan:

1. Berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat
2. Berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun
3. Terdaftar sebagai penduduk Desa dan bertempat tinggal di Desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran
4. Syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pada pasal 26 disebutkan bahwa Kepala Desa bertugas untuk:

1. memimpin menyelenggarakan Pemerintahan Desa
2. Mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa
3. Memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa
4. Menetapkan Peraturan Desa
5. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
6. Membina kehidupan masyarakat Desa

7. Membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa
8. Membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat Desa
9. Mengembangkan sumber pendapatan Desa
10. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa
11. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa
12. Memanfaatkan teknologi tepat guna
13. Mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif
14. Mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
15. Melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk membantu tugas Kepala Desa dalam satuan tugas kewilayahan maka diperlukan Kepala Dusun atau Bau sesuai jumlah/luas wilayah Desa. Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 Pasal 64 menyebutkan bahwa Pelaksana teknis paling banyak terdiri atas 3 (tiga) seksi. Dalam melaksanakan tugas sesuai kewenangan Kepala Desa dalam menetapkan Peraturan Desa, membina kehidupan masyarakat Desa, dan membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa diperlukan seorang Kepala Seksi Pemerintahan.

Untuk melaksanakan tugas sesuai kewenangan Kepala Desa dalam membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa, mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa, serta mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa diperlukan seorang Kepala Seksi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat. Kepala Seksi Pemerintahan yang selama ini di beberapa wilayah merangkap Kepala Seksi Pembangunan, karena tugas pemerintah berdasarkan Undang-undang Desa yang cukup luas/berat maka sekarang ini harus dipisahkan. Dengan demikian dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan Kepala Desa perlu dibantu oleh 3 (tiga) orang Kepala Seksi yaitu Seksi Pemerintahan, Seksi Pembangunan, dan Seksi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat.

Disamping unsur pimpinan, penyelenggaraan pemerintah Desa juga diperlukan staf atau pembantu. Dalam bahasa ilmu manajemen, pembantu pimpinan sering disebut dengan staf. Staf professional diartikan sebagai pegawai bantu pimpinan yang memiliki keahlian dalam bidangnya, bertanggungjawab, dan berperilaku professional dalam menjalankan tugasnya. Staf sangat diperlukan terutama pada beberapa urusan dan seksi yang cukup berat di antaranya yaitu Urusan Tata Usaha, Urusan Keuangan, Seksi Pembangunan dan Seksi Seksi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat.

Jumlah staf urusan atau pembantu seksi disesuaikan dengan luas desa, jumlah penduduk, kondisi geografis, dan kemampuan keuangan. Karena luas wilayah, jumlah penduduk,

dan kondisi geografis serta kemampuan keuangan masing-masing Desa berbeda, maka Pemerintahan Kabupaten perlu mengatur susunan organisasi pemerintah Desa masing-masing melalui Peraturan Daerah dalam struktur organisasi Pola Minimal dan Pola Maksimal sesuai kondisi dan kemampuan keuangan Desa. Pola tersebut dapat digambarkan dengan melalui tabel berikut:

Tabel Struktur Organisasi Pemerintah Desa Pola Minimal

No	Nama Jabatan	Jumlah Pejabat	Jmlh Staf Min	Jumlah Staf Maks
1	Sekretaris Desa	1	-	-
2	Kepala seksi pemerintahan	1	-	-
3	Kepala Seksi Pembangunan	1	-	1
4	Kepala Seksi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat	1	1	2
5	Kepala Dusun / Bau	2-3	-	-
6	Kepala Urusan Tata Usaha	1	-	-
7	Kepala Urusan Keuangan	1	1	2
8	Kepala Urusan Perencanaan	1	-	-
	Jumlah	9-10	2	4

Tabel Struktur Organisasi Pemerintah Desa Pola Maksimal

No	Nama Jabatan	Jumlah Pejabat	Jmlh Staf Min	Jumlah Staf Maks
1	Sekretaris Desa	1	-	-
2	Kepala seksi pemerintahan	1	-	-
3	Kepala Seksi Pembangunan	1	1	1
4	Kepala Seksi Kesejahteraan dan Pemberdayaan Masyarakat	1	2	3
5	Kepala Dusun / Bau	3-5	-	-
6	Kepala Urusan Tata Usaha	1	-	1
7	Kepala Urusan Keuangan	1	1	1
8	Kepala Urusan Perencanaan	1	-	-
	Jumlah	10-12	4	6

Adapun prinsip pengaturan tentang Kepala Desa/Desa Adat adalah:

1. Sebutan Kepala Desa/Desa Adat disesuaikan dengan sebutan lokal
2. Kepala Desa/Desa Adat berkedudukan sebagai kepala Pemerintah Desa/Desa Adat dan sebagai pemimpin masyarakat

3. Kepala Desa dipilih secara demokratis dan langsung oleh masyarakat setempat, kecuali bagi Desa Adat dapat menggunakan mekanisme lokal
4. pencalonan Kepala Desa dalam pemilihan langsung tidak menggunakan basis partai politik sehingga Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik.

Peraturan Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa menjadi kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Hal ini disebabkan karena anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis. Sebagai badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai beberapa fungsi sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 55 yaitu:

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Dalam upaya meningkatkan kinerja kelembagaan di tingkat Desa, memperkuat kebersamaan, serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, Pemerintah Desa dan/atau Badan Permusyawaratan Desa memfasilitasi penyelenggaraan Musyawarah Desa. Musyawarah Desa atau

yang disebut dengan nama lain adalah forum musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk memusyawarahkan dan menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Hasil Musyawarah Desa dalam bentuk kesepakatan yang dituangkan dalam keputusan hasil musyawarah dijadikan dasar oleh Badan Permusyawaratan Desa dan Pemerintah Desa dalam menetapkan kebijakan Pemerintahan Desa.

Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, seperti:

1. Mengganggu kerukunan antarwarga masyarakat
2. Mengganggu akses terhadap pelayanan publik
3. Mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum
4. Mengganggu kegiatan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa
5. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Atau dengan kata lain,

diurus dan diatur oleh desa itu sendiiri. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran yang dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa. Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa.

Peraturan desa diadakan dalam rangka pembangunan desa dengan tujuan:

1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia
2. Untuk menanggulangi kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, dan pengembangan potensi ekonomi lokal
3. Pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Berkaitan dengan hal itu, undang-undang ini mengisyaratkan terdapat dua pendekatan yang menjadi titik

fokus kajian, yaitu "Desa membangun" dan "membangun Desa" yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa. Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam pelaksanaannya, Pembangunan Desa disesuaikan dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa.[7]

Agar terwujud pembangunan desa yang efektif dan efisien tentunya dibutuhkan perencanaan yang matang dengan memperhitungkan segenap potensi yang dimiliki, tim kerja yang profesional, pola pelaksanaan pembangunan yang tepat, pengawasan yang mampu menghindari kebocoran dan penyimpangan, serta adanya system pelaporan dan evaluasi yang transparan dan akuntabel.

Perencanaan dimulai dengan beberapa tugas melalui pengumpulan data, pengolahan, penyusunan program, evaluasi dan pelaporan. Dalam menjalankan tugas yang cukup luas ini, dikarenakan menyangkut berbagai persoalan aspek yang ada di desa, maka dibutuhkan seorang Kepala Urusan Perencanaan. Dengan demikian, pada sekretariat dibutuhkan minimal 3 (tiga) Kepala Urusan meliputi Urusan Tata Usaha, Urusan Keuangan, dan Urusan Perencanaan.

Dokumen rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

---

[7] Sutoro Eko, dkk., *Desa Membangun Indonesia,* (Yogyakarta: FPPD, 2014), h. 35

Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat Desa melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa. Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa. Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa. Pembangunan juga harus mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial sebagaimana yang diatur dalam Pasal 78.

Pelaksanaan program sektor yang masuk ke Desa diinformasikan kepada Pemerintah Desa dan diintegrasikan dengan rencana Pembangunan Desa. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi dan melakukan pemantauan mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa. Sejalan dengan tuntutan dan dinamika pembangunan bangsa, perlu dilakukan pembangunan Kawasan Perdesaan. Pembangunan Kawasan Perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar Desa dalam satu Kabupaten/Kota sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat Desa di Kawasan Perdesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. Oleh karena itu, rancangan pembangunan Kawasan Perdesaan dibahas

bersama oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa.

Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Perencanaan dilakukan dengan mengacu pada perencanaan yang dilakukan oleh kabupaten atau kota. Perencanaan meliputi rencana dalam jangka menengah desa (RPJMDes) sekitar 6 tahun, dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa (RKPDes) dalam waktu 1 tahun. RPJMDes dan RKPDes ini ditetapkan dengan peraturan desa dan menjadi satu-satunya dokumen perencanaan desa. Program pemerintah atau pemerintah daerah yang berskala lokal desa dikoordinasikan atau didelegasikan pelaksanaannya dengan kepala desa.

Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa. Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 71, Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa berupa pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Sumber pendapatan Desa yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/ Kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, bantuan keuangan

dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan keuangan Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan Pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk dijualbelikan.

Bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa. Alokasi anggaran untuk Desa yang bersumber dari Belanja Pusat dilakukan dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan. Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah.

UU desa juga memberi aspek berbeda dari segi kewenangan. Terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

Kewenangan lokal berskala desa adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa, atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakasa masyarakat desa, antara lain tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan desa, rembung desa dan jalan desa.

Konsekuensi dari pertambahan kewenangan tersebut memungkinkan desa dapat mengembangkan otonomi yang dimiliki bagi kepentingan masyarakat setempat. Implikasinya desa dapat menggunakan sumber keuangan yang berasal dari negara dan pemerintah daerah untuk mengembangkan semua kewenangan yang telah ada, yang baru muncul, dan sejumlah kewenangan lain yang mungkin merupakan penugasan dari supradesa. Untuk mendukung pelaksanaan sejumlah kewenangan tersebut, desa dan kepala desa memiliki kewenangan yang luas guna mengembangkan otonomi asli melalui sumber keuangan yang tersedia.

BAB IV

IMPLEMENTASI OTONOMI DESA DALAM MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN DI INDONESIA

A. Implementasi Otonomi Pasca UU Nomor 6 Tentang Desa

Krisis ekonomi dan politik yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 telah memporak-porandakan hampir seluruh sendi kehidupan bangsa terutama ekonomi dan politik negeri ini yang telah dibangun cukup lama. Lebih jauh lagi, krisis ekonomi dan politik, yang menjadi multikrisis, telah mengakibatkan semakin rendahnya tingkat kemampuan dan kapasitas negara dalam menjamin kesinambungan pembangunan. Krisis tersebut salah satunya disebabkan oleh sistem manajemen negara dan pemerintahan yang sentralistik, dimana kewenangan dan pengelolaan segala sektor pembangunan berada dalam kewenangan pemerintah pusat, sementara daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengelola dan mengatur daerahnya.

Sebagai respons dari krisis tersebut, pada masa reformasi dicanangkan suatu kebijakan restrukturisasi sistem pemerintahan yang cukup penting, yaitu melaksanakan otonomi daerah dan pengaturan perimbangan keuangan antar pusat dan daerah. Saat ini, Indonesia memasuki era yang penuh

dengan tantangan dan persaingan. Lebih-lebih saat dibukanya pasar ASEAN, berbagai macam persaingan itu semakin nyata. Untuk itu, perhatian terhadap masyarakat harus jauh lebih ditingkatkan agar tidak tertinggal dengan yang lain. Agenda pemerintah dalam melayani masyarakat harus lebih digiatkan. Salah satu jalan alternatif untuk lebih memudahkan pemerintah dalam melayani dan menggandeng masyarakat yaitu melalui otonomi daerah. Dalam rangka memberdayakan setiap daerah, pemerintah perlu tangan panjang, terutama untuk masyarakat desa yang jauh dari jangkauan. Mereka harus selalu berada dalam pantauan.

Masyarakat desa merupakan masyarakat yang mayoritas penduduknya bermata pencaharian sebagai petani dan peternak. Atau bisa dibilang dengan masyarakat yang banyak menggantungkan hidupnya dengan sumber alam. Sayangnya, pengembangan terhadap sumber daya alam dan sumber daya manusianya masih sangat minim. Selain faktor pendidikan, modal usaha juga menjadi kendala bagi mereka yang kurang mampu. Untuk itu, desa harus terus dipantau agar potensi yang ada bisa lebih dikembangkan demi kemajuan Indonesia bersama.

Selain untuk melatih kemandirian desa, otonomi daerah dijalankan agar desa bebas dengan segala inovasinya melakukan berbagai perubahan-perubahan demi kesejahteraan desa mereka sendiri. Oleh karena itu, adanya UU Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa harus dapat diimplementasikan dengan sebaik-baiknya. Lahirnya undang-undang ini, menandakan bahwa desa diberi kewenangan penuh untuk

mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah harus selalu mendukung dan memfasilitasi berbagai kebutuhan yang dapat mendukung kemajuan desa. Sebab, yang menjadi tonggak berdirinya suatu negara adalah sangat bergantung pada bagaimana pengelolaan terhadap setiap desa.

Tujuan diberlakukannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah dengan harapan menggabungkan konstruksi fungsi *self goverment community* dengan *local self goverment*. Pada awalnya, sebelum terbentukya sistem pemerintahan yang menguasai seluruh bumi nusantara sebagai negara kesatuan, urusan yang dikelola oleh desa hanyalah urusan yang memang telah dijalankan secara turun temurun sebagai norma, bahkan sebagian dari norma-norma itu telah melembaga menjadi suatu bentuk hukum yang mengikat dan harus dipatuhi bersama oleh masyarakat desa, atau yang biasa dikenal dengan sebutan hukum adat.[1] Urusan yang dijalankan secara turun temurun ini meliputi baik urusan yang hanya murni tentang adat istiadat, maupun urusan pelayanan masyarakat dan pembangunan, bahkan sampai pada masalah penerapan sanksi, baik secara perdata maupun pidana.[2]

Kesatuan masyarakat hukum adat yang selama ini merupakan bagian dari wilayah Desa, diharapkan dapat ditata sedemikian rupa menjadi Desa dan Desa Adat. Walaupun sebenarnya antara Desa dan Desa Adat pada dasarnya melakukan tugas yang hampir sama. Perbedaannya hanya

---

[1] Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997), h. 67.

[2] *Ibid.,* h. 97

dalam pelaksanaan hak asal-usul, terutama menyangkut pelestarian sosial Desa Adat, pengaturan dan pengurusan wilayah adat, sidang perdamaian adat, pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban bagi masyarakat hukum adat, serta pengaturan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli.

Dalam setiap komunitas, masyarakat desa memiliki entitas berupa kebutuhan, tuntutan, dan dukungan terhadap pemerintah, sebagaimana komunitas lainnya. Maka, Sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk selalu berupaya melayani dan memenuhi kebutuhan serta tuntutan masyarakat desa. Dengan alokasi ini tentunya harus dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh desa dem kemajuan bersama. Dalam paraktek ketatanegaraan, pemerintah menetapkan berbagai kebijakan, utamanya kebijakan pemerintah desa yang mengatur tatanan kehidupan masyarakat desa.[3] Penetapan itu dibuktikan dengan adanya hak penerapan otonomi desa yang kini menjadi aktor spesial dan senjata canggih bagi gerakan pembaharuan desa pasca reformasi bahkan menjadi ikon dalam reformasi di bidang pemerintahan khususnya pelayanan public *(service deliver)*.

Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah tidak secara otomatis menghilangkan tugas, peran, dan tanggungjawab pemerintah pusat, karena otonomi yang dijalankan bukan otonomi tanpa batas. Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa “Indonesia itu satu

---

[3] Eko, Sutoro dan Abdul Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, (Yogyakarta: IRE Press, 2005).

eenheidstaat", Indonesia tidak akan mempunyai daerah dengan status *staat* atau negara. Otonomi tidak dirancang agar suatu daerah memiliki sifat-sifat seperti suatu negara. Pemerintah pusat dalam kerangka otonomi masih melakukan pembinaaan wilayah. Pembinaan wilayah dapat diartikan dengan bagaimana mengelola dan mengerahkan segala potensi wilayah suatu daerah untuk di dayagunakan secara terpadu guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. Potensi wilayah termasuk segala potensi sumber daya yang mencakup potensi kependudukan, sosial ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan.

Ditetapkannya UU Nomor 6 tahun 2014 dipercaya memberikan sinyal-sinyal kuat dalam rencana pembangunan desa. Hal ini dikarenakan dalam pasal 71 sampai pasal 75 mengatur sumber-sumber pembiayaan.[4] Sumber-sumber pendapatatan di Desa seperti Pendapatan Asli Desa, Alokasi dari APBN, Bagi hasil dari pajak dan retribusi kabupaten/ kota, Bantuan Keuangan dari Provinsi dan kabupaten/kota, Hibah atau sumbangan Pihak Ketiga yang tidak mengikat serta lain-lain Pendapatan Desa yang sah. Pendapatan Desa yang tersebut diatas ada beberapa rincian yang menjadi kewajiban dari Pemerintah di transfer dari Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) ke Rekening Kas Desa. Alokasi dana tersebut sekitar 800-4 miliar tiap desa agar dapat digunakan sebagai modal pembangunan desa untuk mengembangan skala ekonomi dan

[4] Lihat Pasal 71-75 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

usaha produktif rakyat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sesuai Pasal 87-90 pada UU Nomor 6 Tahun 2014.[5]

Menurut Pasal 1 Ayat 2 UU Nomor 6 Tahun 2014, Pemerintah desa adalah kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu dengan perangkat Desa sebagai unsur penyelengara Pemerintahan Desa.

Pemerintah Desa mempunyai kewenangan meliputi :

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. Kewenangan lokal berskala Desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota; dan
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa juga dibantu oleh Badan Permusyawaratan Desa yang merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis, Badan Permusyawaratan Desa mempunyai tugas membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa selain menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa juga melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

---

[5] Fajar Sidik, Menggali *Potensi Lokal Menuju Kemandirian Desa,* Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik, Vol 19 No 2 - November 2015

Untuk melaksanakan pembangunan Desa keuangan dan pendapatan Desa bersumber dari :

1. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa.
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten atau Kota;
4. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten atau Kota;
5. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota;
6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
7. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Dalam rangka memajukan Desa, Pemerintah Desa dapat mendirikan badan usaha yang disebut Badan Usaha Milik Desa, yang pengelolaannya dilakukan dengan semangat kekeluargaan dan kegotong royongan, Badan Usaha Milik Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa, Pemerintah Desa dapat bekerjasama dengan

Desa lainnya atau pihak ketiga. Kata pembangunan, sejak beberapa dasawarsa terakhir banyak diperbincangkan oleh beragam kalangan, baik aparat birokrasi, politisi, akademisi, dan praktisi serta kelompok-kelompok masyarakat yang peduli dan berkepentingan dengan upaya perbaikan kehidupan pribadi, keluarga dan masyarakatnya.

Tetapi pembangunan yang memusatkan dirinya pada pencapaian pertumbuhan di tingkat makro, ternyata justru menimbulkan banyak petaka bagi sebagian besar masyarakat yang akan diperbaiki kehidupannya.Karena itu, sejak kegagalan teori dan model pembangunan yang terlalu mengagungkan pertumbuhan, banyak kalangan mengalihkan kiblatnya kepada pembangunan yang memusatkan kepada rakyat, yang didalamnya mensyaratkan optimalisasi sumberdaya lokal, partisipasi, dan pemberdayaan masyarakat.

Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan, dalam hal ini mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial.

Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.[6] Dalam tahap perencanaan

---

[6] Pasal 78 UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Pemerintah Desa menyusun Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten atau Kota, Perencanaan Pembangunan Desa disusun secara berjangka meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 tahun.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa dan merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa yang merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pemerintah Desa wajib mengikutsertakan masyarakat Desa dengan cara menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa yang didalamnya menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten atau Kota.

Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi:

1. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
2. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;

3. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
4. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
5. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.

Pelaksanaan Pembangunan Desa dilaksanakan sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desaoleh Pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong, dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa, Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa, dalam pengawasan Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan, dan juga melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa Masyarakat Desa dapat melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Pembangunan Desa dilaksanakan dengan konsep Pemberdayaan Masyarakat Desa dengan tujuan mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.

Pemberdayaan masyarakat Desa dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan Desa dan kawasan Perdesaan.[7] Pendampingan Desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa.[8] Dalam upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.[9]

Pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud Pemerintah dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pembangunan Desa dan kawasan Perdesaan,[10] yang artinya Desa haruslah mendapatkan bimbingan, pembinaan, serta pengawasan didalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanannya terhadap masyarakat sekaligus memberdayakan masyarakat itu sendiri.

Pembangunan dan pemberdayaan masyarakat adalah hal yang sangat lumrah dibicarakan untuk kemajuan dan perubahan bangsa saat ini kedepan, apalagi jika dilihat dari skill masyarakat indonesia kurang baik sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi itu sendiri, konsep pemberdayaan

---

[7] Pasal 112 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

[8] Pasal 1 Ayat (14) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa

[9] Pasal 1 Ayat (8) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

[10] Pasal 112 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat *(community development)* dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat *(community based development)*.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini membangun paradigma baru dalam pembangunan, yakni yang bersifat *people-centered, participatory, empowering, and subtainable.* Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.[11]

Konsep pendampingan Desa muncul dari konsepsi pemberdayaan masyarakat Desa dengan harapan mampu mendorong segenap potensi Desa baik berupa kelembagaan, sumber daya alam, dan sumber daya manusia dapat dioptimalkan. Pendampingan Desa sendiri adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa.[12] Sebagai perwujudan dari tugas pendampingan Desa oleh pemerintah dalam konsep pemberdayaan masyarakat maka

---

[11] Pasal 1 Ayat (13) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa.

[12] Pasal 1 Ayat (14) Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa.

keluar PERMEN No.3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa, yang didalamnya mengatur tentang tenaga pendamping desa dan perannya.

Alokasi Dana Desa yang dikenal dengan ADD adalah alokasi dana ke desa dengan perhitungan dari Dana Perimbangan yang diterima oleh Kabupaten/Kota sebesar 10% setelah dikurangi dengan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dasar hukum pengalokasian Dana Perimbangan ke Desa sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 72 ayat (4). Jika hal tersebut tidak dilaksanakan, maka terdapat sanksi tegas yang sudah dinyatakan dalam Pasal 72 ayat (6), dimana Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi Dana Perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus. Sedangkan Dana Desa adalah Dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Ketentuan yang mengatur Dana Desa adalah Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 72 ayat (1) huruf b dan ayat (2) dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Pengalokasian Dana Desa dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Di

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 dan di Perubahannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 pada Pasal 11 ayat (2) Dana Desa dailokasikan dengan menghitungkan alokasi dasar dan alokasi yang dihitungkan dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, luas wilayah, angka kemiskinan dan tingkat kesulitan geografis.

Hal ini juga dijelaskan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Pengawasan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa dijelaskan dalam Pasal 3 menyatakan bahwa alokasi dasar tingkat persentasenya adalah 90% dari anggaran Dana Desa. Sedangkan sisa 10% dalam Pasal 4 dibagi secara proporsional yaitu jumlah penduduk 25%, angka kemiskinan 35%, luas wilayah 10% dan tingkat kesulitan geografis sebesar 30%. Data-data jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis berdasarkan data yang disampaikan oleh kementerian yang berwenang atau lembaga yang menangani urusan statistik dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 pada Pasal 11 ayat (4) dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93/PMK.07/2015 pada Pasal 4 ayat 4. Besaran alokasi anggaran Dana Desa yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap. Persentase Pengalokasian Dana Desa dari APBN sesuai dengan Pasal 30A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 dengan rincian Tahun 2015 sebesar 3%, Tahun 2016 sebesar 6% dan Tahun 2017 sebesar 10% dari Transfer ke Daerah, alokasi ini dapat berjalan apabila kemampuan keuangan terpenuhi Pasal 30A ayat (2).

Sumber pembiayaan lainnya adalah Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 97 ayat (1), Pemerintah Kabupaten mengalokasikan 10% dari realisasi penerimaan bagi hasil pajak dan retribusi daerah. Pengalokasian ke Desa dengan komposisi 60% dibagi secara merata dan 40% dibagi secara proporsional dari realisasi pajak dan retribusi masing-masing Desa sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 97 ayat (2).[13]

Jadi, dalam persoalan pembiayaan sebenarnya pemerintah sudah ada usaha untuk menjamin dana sebagai modal untuk memajukan kehidupan setiap desa agar dapat lebih mandiri dan sejahtera. Hanya saja, semua memang bergantung dan kembali pada bagaimana sumber daya manusia itu. Apakah bisa memanfaatkan alokasi dana itu sebijak dan sebaik mungkin demi pengembangan masyarakat desa atau justru sebaliknya. Selain itu, diperlukan kerjasama yang harus bersinergi dari seluruh komponen baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Desa bahkan seluruh masyarakat agar dana Desa yang besar tidak diselewengkan, sehingga dapat digunakan sepenuhnya untuk pembangunan Desa.

Hal penting yang harus diperhatikan lagi adalah kemampuan para aparatur di Desa dan seluruh stekholder menginterpretasikan regulasi dan mengimplementasikan maksud dari regulasi yang dibentuk. Kekhawatiran terjadi penyelewengan Dana Desa juga disoroti oleh Komisi

---

[13] "desa dan implementasi undang-undang nomor 6 tahun-2014" dalam http://bpkad.natunakab.go.id, akses 20 Mei 2017.

Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam beberapa kesempatan. Dan hal ini juga menjadi konsentrasi bagi aparat hukum seperti Kejaksaan dan Kepolisian. Dengan perhatian yang begitu besar terhadap berlakunya Undang-Undang Desa, seharusnya ini menjadi motivasi bagi Pemerintah Desa, masyarakat dan Pemerintah Daerah itu sendiri agar lebih intensif dalam mengawal penggunaan dana tersebut sesuai dengan peruntukkannya. Pemerintah Daerah sendiri harus memberikan pembinaan yang berkelanjutan sehingga Aparatur di Desa benar-benar dapat menggunakan dana tersebut secara akuntabel.

Pemerintah Daerah harus berani memberikan terobosan di antaranya pelatihan-pelatihan dan membuat suatu sistem secara komputerisasi dan dibuat secara terpusat baik dari proses perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pertanggungjawaban dan pelaporan tanpa mengesampingkan fleksibelitas dan kemampuan dari Aparatus Desa itu sendiri. Jika ini bisa berjalan dengan baik, maka tidak ada suatu hal yang dikhawatirkan tentang berlakunya Undang-Undang Desa sehingga cita-cita Bangsa Indonesia yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 yaitu terciptanya kesejahteraan umum dan berkeadilan sosial.

Peningkatan Dana Desa untuk tahun 2016 hingga mencapai 6% dari dan diluar dana transfer ke daerah merupakan *road map* Dana Desa 2015-2019 sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Arah kebijakan transfer Dana Desa 2016 mencerminkan Pemerintah Pusat melakukan percepatan pembangunan infrastruktur dengan prinsif berkeadilan dan

pemerataan di setiap desa. Hal ini dibuktikan dengan dalam rancangan alokasi tahun 2016 ada kenaikan yang signifikan yaitu sebesar 126,57% atau sebesar 46,9 T dari tahun 2015 yang hanya sebesar 20,7 T. Meningkatnya transfer dana ke Desa harus diiringi dengan dengan keberhasilan sesuai dengan yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan dan mengedepankan azas transparansi, partisipatif, akuntabel, efisiensi, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Dalam konteks otonomi, daerah dan desa harus mempunyai kewenangan untuk mengurus segala urusan yang berkaitan dengan semua kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dasar *(basic needs)* seperti air, kesehatan, pendidikan, lingkungan, keamanan, dan lain-lain. Atau kebutuhan pengembangan usaha masyarakat seperti pertanian, perkebunan, perdagangan, industri dan sebagainya. Kebutuhan dasar diseluruh Indonesia semuanya hampir sama, hanya gradasi kebutuhannya saja yang berbeda. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha penduduk sangat erat kaitannya dengan karakter daerah, pola pemanfaatan lahan dan mata pencaharian penduduk.

Berbeda dengan negara maju dimana pembangunan usaha sebagian besar sudah dijalankan oleh pihak swasta, maka di Indonesia sebagai negara berkembang, peran pemerintah masih sangat diharapkan untuk menggerakkan usaha masyarakat. Kewenangan untuk menggerakkan usaha atau ekonomi masyarakat masih sangat diharapkan dari pemerintah. Pemda di negara maju lebih berorientasi untuk menyediakan kebutuhan dasar *(basic services)* masyarakat. Untuk itu, Pemda di Indonesia mempunyai kewenangan

(otonomi) untuk menyediakan pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat lokal. Berlakunya undang-undang desa tahun 2014 telah menjawab berbagai kebutuhan desa tersebut. Tinggal bagaimana peran pemerintah desa itu mampu melayani masyarakat demi meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan daerah.

Dalam memberikan otonomi untuk pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat, ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan yaitu :

1. *Economies of scale*, bahwa penyerahan urusan itu akan menciptakan efisiensi, efektifitas dan ekonomis dalam penyelenggaraanya. Ini berkaitaan dengan *economies of scale* (skala ekonomis) dalam pemberian pelayanan tersebut. Untuk itu harus ada kesesuaian antara skala ekonomis dengan *catchment area* (cakupan daerah pelayanan). Persoalannya adalah sejauhmana skala ekonomis itu sesuai dengan batas-batas wilayah administrasi Pemda yang sudah ada. Makin luas wilayah yang diperlukan untuk mencapai skala ekonomis akan makin tinggi otoritas yang diperlukan. Bandara dan pelabuhan yang cakupan pelayanannya antar provinsi adalah menjadi tanggung jawab nasional.
2. *Akuntabilitas,* bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan akuntabilitas Pemda pada masyarakat. Hal ini bergantung pada bagaimana mendekatkan pelayanan tersebut kepada masyarakat. Makin dekat unit pemerintaahan yang memberikan pelayanan kepada masyaarakat akan makin mendukung akuntabilitas.

3. *Eksternalitas*, dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan yang memerlukan pelayanan tersebut. Eksternalitas sangat terkait dengan akuntabilitas. Makin luas eksternalitas yang ditimbulkan akan makin tinggi otoritas yang diperlukan untuk menangani urusan tersebut. Contoh, sungai atau hutan yang mempunyai eksternalitas regional seyogyanya menjadi tanggung jawab Provinsi untuk mengurusnya.

Secara rinci, Implementasi mengenai UU No 6 tahun 2014 tentang desa, dapat dikelompokkan dalam lima bidang yaitu implementasi dalam pembinaan wilayah, pembinaan sumber daya manusia, penanggulangan dan percepatan penurunan kemiskinan, penataan hubungan fungsional antara DPRD dan pemerintah daerah, serta peningkatan koordinasi atau kerja sama tim *(team work)*.

1. Implementasi Otonomi Daerah dalam Pembinaan Wilayah

   Pelaksanaan otonomi daerah bukan berarti menghilangkan tugas, peran, dan tanggungjawab pemerintah pusat secara otomatis. Sebab, otonomi yang dijalankan bukan otonomi tanpa batas sebagaimana yang sudah di jelaskan dalam pasal 18 UUD 1945 yang menegasan bahwa "Indonesia itu satu eenheidstaat". Indonesia tidak akan mempunyai daerah dengan status *staat* atau negara. Otonomi tidak dirancang agar suatu daerah bebas mengatur rumah tangganya sehingga memiliki sifat seperti layaknya suatu negara. Pemerintah pusat dalam kerangka otonomi masih harus melakukan pembinaaan wilayah.

   Pembinaan wilayah dapat diartikan dengan bagaimana mengelola dan mengerahkan segala potensi wilayah

suatu daerah untuk di dayagunakan secara terpadu guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. Potensi wilayah termasuk segala potensi sumber daya yang mencakup potensi kependudukan, sosial ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan.

Pola pembinaan wilayah dilaksanakan dengan mendelegasikan tugas-tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan, dan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah daerah. Pada prinsipnya pembinaan wilayah diserahkan kepada daerah unuk mengelola sumber daya yang potensial untuk kesejahteraan daerah, dan dalam negara kesatuan, tugas pemerintah pusat melakukan pengawasan. Bentuk pengawasan dalam otonomi daerah adalah seluruh rancangan kegiatan dan anggaran daerah tingkat II dibuat kepala daerah dan DPRD II, serta diperiksa oleh gubernur. Untuk rencana kegiatan dan anggaran tingkat I, dibuat gubernur dan DPRD I, dan diperiksa oleh menteri dalam negeri atas nama pemerintah pusat.

Tugas dan fungsi pembinaan wilayah meliputi prinsip pemerintahan umum, yaitu penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah, memfasilitasi dan mengakomodasi kebijakan daerah, menjaga keselarasan pemerintah pusat dan daerah, menciptakan ketenteraman dan ketertiban umum, menjaga tertibnya hubungan lintas batas dan kepastian batas wilayah, menyelenggarakan kewenangan daerah, dan menjalankan kewenangan lain. Pejabat pembina wilayah dilaksanakan oleh kepala daerah yang

menjalankan dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan daerah dan urusan pemerintahan umum.

2. Implementasi Otonomi Daerah dalam Pembinaan Sumber Daya Manusia

   Pelaksanaan otonomi daerah memberikan wewenang pembinaan sumber daya manusia kepada daerah. Hal ini merupakan tugas berat bagi daerah, karena SDM pada umumnya mempunyai tingkat kompetensi, sikap, dan tingkah laku yang kurang maksimal. Menurut kaloh (2002) banyak faktor yang menyebabkan kinerja pegawai negeri sipil (PNS) rendah, yaitu:

   a. Adanya monoloyalitas PNS kepada satu partai pada zaman ORBA, sehingga mendorong PNS bermain politik praktis atau tersembunyi
   b. Proses rekrutmen PNS masih tidak sesuai dengan ketentuan yang ada berdasarkan jenis dan persyaratan pekerjaan
   c. Rendahnya tingkat kesejahteraan
   d. Penempatan dan jenjang karir tidak berdasarkan jenjang karir dan bidang keahlian,
   e. PNS terkesan kurang ramah, kurang informatif, dan lamban dalam memberikan pelayanan.

      Dalam era otonomi, daerah harus mempersiapkan SDM untuk memenuhi kebutuhan dan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas. Pemerintah membutuhkan PNS yang tanggap, responsip, kreatif, dan dapat bekerja secara efektif. Sebab, untuk menunjang kinerja

daerah dalam rangka kerja sama antar daerah dan pusat, pemda membutuhkan SDM yang mempunyai kemampuan mengembangkan jaringan dan kerja sama tim, dan mempunyai kualitas kerja yang tinggi. Oleh karena itu, demi berjalannya pembinaan SDM, maka pemda diharapkan dapat:

1) membuat struktur organisasi yang terbuka
2) menyediakan media untuk PNS berkreatif dan membuat terobosan baru
3) mendorong PNS berani mengambil resiko
4) memberikan penghargaan bagi yang berhasil
5) mengembangkan pola komunikasi yang efektif antar PNS
6) membangun suasana kerja di PNS yang inovatif
7) mengurangi hambatan birokrasi
8) mencegah tindakan intervensi yang mengganggu proses kerja profesional
9) mendelegasikan tanggung jawab dengan baik
10) Memperbaiki cara kerja birokrasi dengan cara memberikan teladan, membuat perencanaan, melaksanakan kerja dengan pengawasan yang memadai, menentukan prioritas, memecahkan masalah dengan inovatif, melakukan komunikasi lisan dan tulisan, melakukan hubungan antar pribadi, dan memperhatikan waktu kehadiran dan kreativitas.
11) Mengurangi penyimpangan pelayanan birokrasi. Pelayanan pemerintah sering kali mengalami banyak

penyimpangan yang disebabkan sistem birokrasi, atau keinginan menambah penghasilan dari pegawai. Pemda harus melakukan perbaikan dengan cara menegakan disiplin pegawai dengan memberikan penghargaan dan sanksi, memberikan pelayanan yang berorientasi pelanggan, menetapkan tanggung jawab dengan jelas, dan mengembangkan budaya birokrasi yang bersih, serta memberikan pelayanan cepat dan tepat dengan biaya murah. Dengan kata lain, harus ada penegasan bahwa birokrasi harus berorientasi untuk pelayanan demi kemaslahatan bersama sehingga dapat mewujudkan *good governance* yang berawal dari tingkat paling rendah yaitu desa.

3. Implementasi Otonomi Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan

   Pengentasan kemiskinan menjadi tugas penting dari UU nomor 25 tahun 1999. Pemda mempunyai wewenang luas, dan didukung dana yang cukup dari APBD. Pengentasan kemiskinan menggunakan prinsip:

   a. Pengembangan SDM dengan memberdayakan peranan wanita, memberdayakan dan mempermudah akses keluarga miskin untuk berusaha, dengan mendekatkan pada modal dan pemasaran produknya,
   b. Menanggulangi bencana,
   c. Membuat kebijakan yang berpihak kepada rakyat miskin.

Program penanggulangan kemiskinan harus dilakukan berdasarkan karakter penduduk dan wilayah, dengan melakukan koordinasi antar-instansi yang terkait. Pembangunan dalam rangka penanggulangan kemiskinan harus mengedepankan peran masyarakat dan sektor swasta, dengan melakukan investasi yang dapat menyerap tenaga kerja dan pasar bagi penduduk miskin.

Dalam pemberdayaan masyarakat, peranan pemda adalah memberikan legitimasi kepada LSM dan masyarakat penerima bantuan, menjadi penengah apabila terjadi konflik, mendorong peningkatan kemampuan keluarga miskin, turut mengendalikan pembangunan fisik, dan memberikan sosialisasi gerakan terpadu pengentasan kemiskinan. Membangun paradigma baru tentang peranan pemda, yaitu dari pelaksana menjadi fasilitor, melayani, mengatur, memberdayakan masyarakat, bekerja memenuhi aturan dan untuk mencapai misi pembangunan.

Pemda dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan dapat mengambil kebijakan keluarga, yaitu mendata dengan benar karakter keluarga miskin, mengidentifikasi tipe dan pola keluarga miskin, melakukan intervensi kebijakan, yang meliputi kebijakan penyediaan sumber daya melalui pendidikan dan pelatihan, menyediakan program yang mendorong kesempatan kerja, dan menyediakan program untuk membangun lingkungan fisik masyarakat miskin, seperti prasarana jalan, jembatan, perumahan, listrik dan air bersih, dan pada tahap akhir

pemda melakukan evaluasi efektivitas dari pelaksanaan penanggulangan kemiskinan.

4. Implementasi Otonomi Daerah dalam Hubungan Fungsional Eksekutif dan Legislatif

   Hubungan eksekutif (Pemda) dan legislatif (DPRD) dalam era otonomi mencuat dengan munculnya ketidakharmonisan antara Pemda dan DPRD. Ketidakharmonisan dipicu oleh interprestasi dari UU nomor 22 tahun 1999, yang menyatakan peran legislatif lebih dominan dibandingkan peran Pemda, dan hal ini bertentangan dengan kondisi sebelumnya, yaitu Pemda lebih dominan dari pada DPRD.

   Ketidakharmonisan ini tentunya harus dipecahkan dengan semangat otonomi, yaitu pemberian wewenang kepada daerah untuk mengatur daerahnya dalam menjawab permasalahan rakyat, yang meliputi administrasi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Asas dalam otonomi menurut UU No. 22 tahun 1994 adalah:

   a. Penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, kecuali dalam bidang hankam, luar negeri, peradilan, agama, moneter, dan fiskal,
   b. Pelimpahan wewenang pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah,
   c. Pembantuan yaitu penugasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta

SDM, dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat.

d. Kepala daerah mempunyai wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan DPRD, bertanggung jawab kepada DPRD, dan menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintah daerah kepada presiden melalui mendagri, minimal satu tahun sekali melalui gubernur.

DPRD dalam era otonomi mempunyai wewenang dan tugas untuk memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/ wakil bupati, walikota/ wakil walikota, membentuk peraturan daerah, menetapkan anggaran pendapatan belanja daerah, melaksankan pengawasan. Memberikan saran pertimbangan terhadap perjanjian internasional menyangkut kepentingan daerah, serta menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat. Kepala daerah dan DPRD dalam melakukan tugasnya dapat melakukan komunikasi yang intensif, baik untuk tukar menukar informasi, dan pengembangan regulasi maupun klarifikasi suatu masalah.

Prinsip kerja dalam hubungan antara DPRD dengan kepala daerah adalah proses pembuatan kebijakan transparan, pelaksanaan kerja melalui mekanisme akuntabilitas, bekerja berdasarkan susduk, yang mencakup kebijakan, prosedur dan tata kerja, menjalankan prinsip kompromi, dan menjunjung tinggi etika.

5. Implikasi Otonomi Daerah dalam Membangun Kerja Sama Tim

Masalah yang serius dalam pemerintah daerah saat ini adalah seperti sering bongkar dan pasang sarana dan prasarana PAM, PLN, dan Telkom menunjukan lemahnya koordinasi selama ini. Dalam rangka otonomi, di mana pemda mempunyai wewenang mengatur enam bidang selain yang diatur pusat, maka pemda dapat mengatur sektor riil seperti transportasi, sarana atau prasarana, pertanian, dan usaha kecil, serta wewenang lain yang ditentukan undang-undang.

Lemahnya koordinasi selama menjalankan otonomi daerah telah menimbulkan dampak negatif, di antaranya yaitu inefisiensi organisasi dan pemborosan uang, tenaga dan alat, lemahnya kepemimpinan koordinasi yang menyebabkan keputusan tertunda-tunda, tidak tepat dan terjadi kesalahan, serta tidak terjadi integrasi dan sinkronisasi pembangunan.

Penyebab kurangnya koordinasi dalam era otonomi daerah di pemda antara lain karena sesama instansi belum mempunyai visi yang sama, tidak adanya rencana pembangunan jangka panjang yang menyebabkan arah kebijakan tidak strategis, rendahnya kemauan kerja sama, gaya kepemimpinan yang masih komando, rendahnya keterampilan, integritas dan kepercayaan diri. Dalam rangka meningkatkan koordinasi, maka pemerintah daerah harus menciptakan kerja sama tim. Kerja tim dilaksanakan dengan:

a. pelatihan kepada PNS pemda untuk menumbuhkan komitmen, integritas, kejujuran, rasa hormat dan

percaya diri, peduli terhadap pemerintah daerah, mempunyai kemauan dan tanggung jawab, matang secara emosi, dan mempunyai kompetensi

b. mengembangkan visi dan misi pemerintahan daerah yang menjadi acuan kerja
c. membuat sistem kerja yang baik, yaitu adanya kejelasan tugas pokok, fungsi dan akuntabilitas pekerjaan,
d. membangun suasana dialogis antar pimpinan dan staf pemda.

Terkait dengan implementasi otonomi daerah, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk keberhasilan otonomi daerah, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas SDM, dapat dilakukan melalui pelaksanaan seleksi PNS yang jelas, ketat, yang baik, serta berdasarkan pekerjaan dan spesifikasi lowongan pekerjaan.
2. Peningkatan kompetensi, keterampilan, dan sikap melalui pelatihan dan pendidikan, sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah, serta mengevaluasi keefektifan program pendidikan dan pelatihan.
3. Penempatan PNS berdasarkan kompetensi, minat, dan bakat, serta kebutuhan pemerintah daerah.
4. Pengembangan SDM yang kreatif, inovatif, fleksibel, profesional, dan sinergis di pemda.
5. Menindaklanjuti ketentuan undang-undang tentang otonomi dengan peraturan daerah yang terkait dengan

kelembagaan, kewenangan, tanggung jawab, pembiayaan, SDM, dan sarana penunjang terhadap penugasan wewenang yang dilimpahkan pemerintah pusat.

6. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam.
7. Mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif, objektif, rasional, dan modern.

Pelaksanaan otonomi daerah yang telah dimulai sejak 2001 mengandung konsekuensi yang cukup "menantang" bagi daerah. Di satu sisi, kebebasan berkreasi membangun daerah benar-benar terbuka lebar bagi daerah.[14] Sedangkan di sisi yang lain telah menghadang setumpuk masalah yang harus diselesaikan. Masalah yang sangat mendasar adalah perubahan pola pengelolaan daerah dari sentralistik menjadi desentralisasi, misalnya sumber dana untuk membiayai pembangunan, sumber daya manusia sebagai aparat pelaksana seluruh aktivitas pembangunan, dan masih banyak yang lain.[15]

Menurut Hanif Nur Cholis seorang profesor di bidang Pemerintahan Daerah, bahwa repotnya otonomi daerah bukan karena dalam masalah teknis, tetapi pada pola pikir kementerian Negeri yang masih mempertahankan konsep *binnenlandsche bestuur* dan *inderect rule* seperti di zaman kolonial. *Binnenlandsche bestuur* adalah pemerintahan yang diselenggarakan pejabat kementerian Dalam Negeri atau yang disebut dengan korps pamong praja. Ini berarti menggunakan

---

[14] Sujamto, *Pokok-Pokok,* h. 21

[15] Abdul Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi* , h. 11

instrumen dekonsentrasi. Sedangkan *inderect rule* adalah pemerintahan yang tidak langsung kepada daerah swapraja, ini berarti menggunakan instrumen kontrak politik (untuk swapraja) dan kontrol politik (untuk pribumi).

Implementasi otonomi daerah dalam UU Nomor 6 tahun 2014 di luar segala keuntungannya, juga dianggap akan berpotensi merepotkan. Hal ini akan terjadi apabila konstruksinya tidak mengacu pada empat model *local government* yang dikiblati dunia yaitu Prancis, Jerman, Inggris dan Soviet. (Hume IV, 1991). Model undang-undang desa ini justru mencampur model modern dan tradisional yakni *binnenlandsche bestuur* dan inderect rule zaman kolonial serta Prancis. Padahal bertemunya *binnenlandsche bestuur* dan Prancis akan melahirkan sentralisasi yang kuat. Sedangkan *inderect rule* pada komunitas desa cenderung akan membuat absennya pelayanan publik kepada rakyat desa sehingga ujungnya dapat menciptakan *overcomplicated.* Untuk itu, otonomi daerah, terutama yang berhubungan dengan kepentingan desa harus dikembalikan pada asas tujuannya yakni merujuk pada pasala 18, 18A dan 18B UUD 1945.

B. Mekanisme Kemandirian Desa Otonom Dalam Mewujudkan Kesejahteraan di Indonesia

Otonomi daerah yang bertujuan untuk membangun masyarakat, harus diwujudkan dalam berbagai macam kegiatan yang dapat memajukan desa sebagai bentuk respons atas terbitnya UU Nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Proses pembangunan desa adalah proses pembangunan masyarakat.

Pembangunan masyarakat (pedesaan) memerlukan suatu proses dan model tranformasi dari model lama menuju model baru (tujuan). Agar pembangunan wilayah pedesaan menjadi terarah dan sesuai dengan apa yang menjadi kepentingan masyarakat desa, maka perencanaan mekanisme pelaksanaan pembangunan desa harus dilakukan mulai dari bawah. Proses pembangunan yang dilaksanakan merupakan wujud keinginan dari masyarakat desa. Dalam hal ini koordinasi antara pemerintah desa dengan jajaran di atasnya (Pemerintahan Kecamatan, Pemerintahan Kabupaten) harus terus menerus dilakukan dan di mantapkan, Apalagi pelaksanaan otonomi daerah dititikberatkan pada pemerintah Kabupaten.[16]

Pelaksanaan pembangunan hendaknya tidak hanya menjadikan desa sebagai obyek pembangunan tetapi sekaligus menjadikan desa sebagai subyek pembangunan yang mantap. Obyek pembangunan desa dilakukan secara keseluruhan meliputi potensi manusia (SDM), Sumber Daya Alam (SDA) dan teknologinya, serta mencakup segala aspek kehidupan dan penghidupan yang ada di pedesaan.[17]

1. Apabila dapat merealisasikan hal tersebut, desa akan memiliki klasifikasi sebagai desa swasembada, yaitu suatu desa yang berkembang dengan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakatnya yang meningkat. Dikarenakan masyarakat pedesaan yang sebagian besar berada di sektor pertanian, maka sasaran yang harus

---

[16] Widarta, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001).

[17] Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi,*

dicapai adalah membantu pemenuhan kebutuhan pangan dengan mengacu pada peningkatan taraf hidup masyarakat desa dan peningkatan ketrampilan pada sektor pertanian, pertukangan kayu, dan kesejahteraan keluarga.

2. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Konsep *governance* atau mekanisme pengelolahan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sector negara dan sector non pemerintahan dalam suatu kegiatan kolektif harus lebih diperhatikan. Setidaknya ada dua isu strategis yang perlu diperhatikan dalam penyelenggaran konsep governeance yaitu, pertama, isu pemerintahan demokratis *(democratic govermance),* yakni pemerintah desa yang berasal dari partisipasi masyarakat, dikelola dengan akuntabilitas dan transparansi oleh masyarakat, kemudian dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk responsivitas masyarakat itu sendiri. *Kedua,* hubungan antar elemen *governance* di desa berdasarkan pada prinsip kesejajaran, keseimbangan, dan kepercayaan dalam melakukan pembangunan desa secara kolektif untuk mencapai kebaikan bersama (*common good*).

3. *Governence* dapat diartikan sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolahan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.[18] Proses ini melibatkan tidak sekedar pemerintah dan Negara, tapi juga peran berbagai actor di luar pemerintah

---

[18] Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).

dan Negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Sedangkan *Good governance* secara umum dimaknai sebagai konsensus yang dicapai pemerintah, warga negara, dan sektor swasta dalam penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bertanggung jawab (UNDP, 1997). Maka, apabila *governance* dipetakan di desa, terdapat empat elemen utama yaitu negara (pemerintah desa), masyarakat politik (Badan Perwakilan Desa), masyarakat sipil (institusi dan organisasi sosial), dan masyarakat ekonomi (organisasi masyarakat ekonomi, arena produksi dan distribusi yang dilakukan pelaku dan organisasi ekonomi desa).

Good governance memiliki kriteria kemampuan untuk memacu kompetisi, akuntabilitas, responsip terhadap perubahan, transparan, berpegang pada aturan hukum, mendorong adanya partisipasi pengguna jasa, mementingkan kualitas, efektif dan efisien, mempertimbangkan rasa keadilan bagi seluruh pengguna jasa, dan terbangunnya satu orientasi pada nilai-nilai. Apabila dilihat dari segi aspek fungsional, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.[19]

Dalam kaitannya dengan pembangunan desa, Pemerintah desa menjadi sentrum *governance* desa yang mempunyai relasi dengan BPD, elemen-elemen masyarakat sipil, dan pasar atau masyarakat ekonomi. Tugas dan fungsi seorang Kepala Desa dalam pemerintahan merupakan salah satu bentuk kegiatan

---

[19] *Ibid,*

aparat pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kedudukan kepala desa adalah sebagai personifikasi pemerintah desa. Pemerintah desa dan kepala desa merupakan bagian dari mata rantai birokrasi negara yang menjalankan fungsi regulasi dan kontrol pada wilayah tersebut melalui pelayanan administratif, implementasi proyek-proyek pembangunan, mobilisasi masyarakat untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam melakukan pelayanan bagi warganya di desa. Untuk itu, dalam melaksanakan tugasnya, aparat Desa mempunyai fungsi:

1. Kegiatan dalam rumah tangganya sendiri
2. Menggerakkan partisipasi masyarakat
3. Melaksanakan tugas dari pemerintah di atasnya
4. Keamanan dan ketertiban masyarakat
5. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pemerintah di atasnya.

Untuk menyelenggarakan fungsi tersebut, maka seorang Kepala Desa harus mengusahakan:

1. Terpenuhinya kebutuhan esensial masyarakat
2. Tersusunnya rencana dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan kemampuan setempat
3. Terselenggaranya peningkatan koordinasi, sinkronisasi dan integrasi secara lintas sektoral
4. Terselenggaranya program yang berkelanjutan
5. Adanya peningkatan perluasan kesempatan kerja.

Selain fungsi di atas, Kepala Desa masih mempunyai peranan yang lebih penting terhadap kemajuan dan perkembangan wilayahnya yaitu melaksanakan pembinaan terhadap masyarakat Desa dalam meningkatkan peran serta mereka terhadap pengembangan pembangunan. Pembinaan tersebut dapat dikategorikan dalam berbagai bidang seperti berikut ini:

1. Pembinaan masyarakat dalam bidang ekonomi

   Usaha untuk menggalakkan pembangunan desa dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup serta kondisi sosial masyarakat desa yang merupakan bagian terbesar dari masyarakat Indonesia. Fajar Sidik dalam jurnalnya yang berjudul *Menggali Potensi Lokal Menuju Kemandirian Desa* mengungpakan bahwa Kementerian Dalam Negeri (2013) telah mencatat, bahwa Indonesia memiliki 72.944 wilayah administrasi desa dan 8.309 wilayah administrasi kelurahan. Artinya, total wilayah administrasi setingkat desa dan kelurahan adalah sebanyak 81.253. Dari jumlah tersebut, masih terdapat 39 ribu desa tertinggal, kurang lebih 17 ribu desa sangat tertinggal, dan 1.100 desa yang ada di perbatasan minim sentuhan dan masih terabaikan.

   Desa umumnya melibatkan tiga pihak, yaitu pemerintah, swasta dan warga desa. Dalam prakteknya, peran dan prakarsa pemerintah masih dominan dalam perencanaan dan pelaksanaan maupun untuk meningkatkan kesadaran dan kemampuan teknis warga desa dalam pembangunan desa. Berbagai teori mengatakan, bahwa kesadaran

dan partisipasi warga desa menjadi kunci keberhasilan pembangunan desa. Sedangkan untuk menumbuhkan kesadaran warga desa akan pentingnya usaha-usaha pembangunan sebagai sarana untuk memperbaiki kondisi sosial, dan dalam meningkatkan partisipasi warga desa dalam pembangunan banyak tergantung pada kemampuan pemimpin. Untuk itu, pembinaan dalam bidang ekonomi khususnya, aparat pemerintah harus luwes dalam mengandeng masyarakat untuk terus berusaha dan meningkatkan kerja atau hasil produksi mereka.

2. Pembinaan masyarakat desa pada bidang hukum

   Pembinaan di bidang hukum dilakukan oleh pemerintah desa dengan bekerjasama dengan dinas terkait dan pihak kepolisian. Pembianaan dalam bidang ini, lebih mudah diarahkan kepada para pemuda atau remaja. Sebab, umumnya, masyarakat atau orangtua mereka banyak yang sibuk bekerja atau tidak sempat terlibat dalam kegiatan pembinaan. Oleh karena itu, melalui pemuda dapat diharapkan bisa memberikan bimbingan kemasyarakatan dan pengentasan anak di lembaga-lembaga kemasyarakatan anak negara. Contoh pemuda berkumpul untuk mendiskusikan bahaya akibat narkotika, diberi penyuluhan akibat adanya perkelahian pelajar dan lain sebagainya.

3. Pembinaan masyarakat pada bidang agama

   Pembinaan ini untuk meningkatkan kehidupan beragama bagi semua warga, terutama dikalangan pemuda sebagai tiang kekuatan desa. Contohnya mengadakan pengajian

setiap minggu, kerja bakti untuk membangun tempat ibadah, atau mengisi tempat ibadah tersebut dengan berbagai kegiatan yang bermanfaat.

4. Pembinaan masyarakat pada bidang Kesehatan

   Pembinaan ini ditujukan untuk pembentukan generasi muda yang sehat, baik fisik maupun mental serta mampu berperan dalam upaya meningkatkan kesehatan masyarakat dan lingkungannya. Dalam rangka pembinaan, pemerintah memfasilitasi penyelenggaraan pemerintah daerah. Memfasilitasi adalah upaya memberdayakan daerah otonomi melalui pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.

Selain melakukan pembinaan, harus diiringi pula dengan adanya pelayanan terhadap masyarakat. Menurut Sujamto Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat diharapkan menjadi lebih responsif terhadap kepentingan masyarakat itu sendiri, di mana paradigma pelayanan masyarakat yang telah berjalan selama ini beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan masyarakat,[20] sebagai berikut:

1. Lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi pelayanan masyarakat.
2. Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan aparat desa dan masyarakat sehingga masyarakat juga mempunyai

---

[20] Sujamto, *Pokok-Pokok,* h. 86

rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama

3. Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas
4. Terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil, sesuai dengan masukan atau aspirasi yang diharapkan masyarakat
5. Lebih mengutamakan pelayanan apa yang diinginkan oleh masyarakat.
6. Memberi akses kepada masyarakat dan responsif terhadap pendapat dari masyarakat tentang pelayanan yang diterimanya.

Di lain pihak, pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintahan kepada masyarakat diharapkan juga memiliki:

1. Memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya
2. Memiliki perencanaan dalam pengambilan keputusan
3. Memiliki tujuan sosial dalam kehidupan bermasyarakat
4. Dituntut untuk akuntabel dan transparan kepada masyarakat
5. Memiliki standarisasi pelayanan yang baik pada masyarakat.

Inti dari Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut adalah penyelenggaraan pemerintahan lokal yang menekankan pada prinsip demokrasi dan peran serta

masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman budaya yang dimiliki oleh daerah. Perencanaan pembangunan didaerah pedesaan tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintah kelurahan yang merupakan unit terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan menjadi tonggak strategis dalam pembangunan desa.[21]

Menurut Mudrajat, Pembangunan ialah upaya untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya.[22] Ada lima implikasi utama dari defenisi tersebut yaitu:

1. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik manusia maupun kelompok (*capacity)*
2. Pembangunan berarti mendorong tumbuhnya kebersamaan dan kemerataan nilai dan kesejahteraan *(equity)*.
3. Pembangunan berarti menaruh kepercayaan kepada masyarakat untuk membangun dirinya sendiri sesuai dengan kemampuan yang ada padanya. Kepercayaan ini dinyatakan dalam bentuk kesempatan yang sama, kebebasan memilih, dan kekuasaan untuk memutuskan *(empowerment)*.
4. Pembangunan berarti membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri *(sustainability)*.

---

[21] Sujamto, *Pokok-Pokok,* h. 41

[7] Mudrajat Kuncoro, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. (Jakarta: Erlangga, 2004), h. 27

5. Pembangunan berarti mengurangi ketergantungan negara yang satu dengan negara yang lain dan menciptakan hubungan saling menguntungkan dan saling menghormati *(interdependence)*.

Berdasarkan catatan statistik diketahui bahwa hampir 60 % penduduk di Indonesia bertempat tinggal dipedesaan. Dengan jumlah penduduk yang besar dan komponen alam yang berpotensial akan mendapat aset pembagunan apabila dikembangkan dan diaktifkan secara intensif dan efektif untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa. Kebijakan dan pembangunan desa secara *bottom up* pada hakikatnya hanya menjadi upaya politik developmentalisme di desa, yang penyelenggaraannya ditekankan pada dua aspek yaitu pertama, menciptakan ruang atau peluang yang tercipta. Namun yang terjadi adalah demokrasi krisis, yakni kondisi dimana proses pengambilan keputusan (kebijakan) yang menyangkut hajat hidup masyarakat,berjalan tanpa keterlibatan substansial.[23] Padahal, UU Nomor 6 tahun 2014, tidak hanya menegaskan bahwa masyarakat desa sebagai objek yang harus diberdayakan.

Lebih dari itu, masyarakat desa juga menjadi pelaku pembangunan. Sedangkan pemerintah yang menjadi penggerak pembangunan dan pemberdayaan desa tersebut. Inilah hal yang paling penting dari sebuah pembangunan yaitu adanya kerja sama untuk saling bekerja demi kesejahteraan bersama. Akan tetapi, masih ada juga pembatasan akses masyarakat desa dalam arena pengembalian kebijakan, terutama para

---

[23] Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi,* 2005

pengambil kebijakan ynag kadang menempatkan diri layaknya pihak yang memiliki otonomi untuk mengambil keputusan meski tanpa partisipasi politik dan persetujuan dari rakyat desa. Sehingga, kebijakan didesa lebih merupakan konvensi yang secara *incremental* dibangun atau berupa cetusan-cetusan pemikiran aparat yang secara spontan dan sedikit impulsif diterapkan sebagai arah gerak laju.[24]

Pemerintahan desa dengan masyarakat desa merupakan satu kesatuan integral yang tidak terpisahkan, meskipun secara konsep dapat dibedakan dan mengandung makna tersendiri. Pemerintah desa secara historis dibentuk oleh masyarakat desa dengan memilih beberapa orang anggota masyarakat yang dipercaya dapat mengatur, menata, melayani, memelihara, mempertahankan dan melindungi berbagai aspek kehidupan mereka.

Aspek kehidupan masyarakat desa biasanya yang utama adalah hukum adat istiadat baik tertulis maupun tidak tertulis, sosial budaya kemasyarakatan, ekonomi, pertanian, perkebunan, perikanan, perdagangan. ketertiban, keamanan, pengelolahan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara, dan pertahanan diri, serta pemerintahan desa merupakan bentuk formalisasi organisasi kelembagaan masyarakat.[25]

Dengan demikian, aparat pemerintah atau penyelenggara desa harus mampu mengimplementasikan amanat tersebut

---

[24] Indiahono, 2009

[25] Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi,* 2005.

dalam berbagai kebijakan. Terutama yang berhubungan dengan kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan pemerintahan dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut. Kebijakan ini dipandang sebagai proses perumusan kebijakan yang diterapkan, dilaksanakan dan di evaluasi melalui tahap-tahap.[26]

Menurut Awang, tahap implementasi kebijakan merupakan tahap di antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi atau akibat dari kebijakan pada kelompok sasaran, mulai dari perencanaan sampai evaluasi. Implementasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan kebijakan yang membawa konsekuensi langsung pada masyarakat yang terkena kebijakan. Dari pendapat ini dapat diartikan bahwa proses implementasi sebagai suatu sistem pengendalian untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan sumber dan penyimpangan dari tujuan kebijakan. Selain itu, proses implementasi bisa menjadi sarana untuk tawar-menawar antara instansi pemerintah.

Impelementasi diartikan sebagai apa yang terjadi setelah peraturan per-undang-undangan ditetapkan, yang memberikan perioritas pada suatu program, manfaat atau suatu bentuk *output* yang jelas.[27] Implementasi kebijakan publik tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulakan ketaatan pada kelompok sasaran, melainkan menyangkut pula kekuatan-kekuatan

---

[26] Awang, 2010, h.27

[27] Solichin, 2008

politik, ekonomi, dan sosial yang berlangsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. Sehingga, pada akhirnya nanti dapat memberi pengaruh terhadap dampak baik yang sesuai dengan apa yang diharapkan.[28]

Implemetasi kebijakan sesungguhnya bukan sekedar yang berhubungan dengan mekanisme penjabaran atau operasional dan keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang akan memperoleh apa dari suatu kebijakan. Dalam aktivitas implementasi kebijakan melibatkan berbagai factor, baik supra struktur maupun infrakstruktur termasuk kesiapan birokrasi dalam tataan implementasi kebijakan.[29]

Faktor pertama, yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah kondisi lingkungan. kebijakan timbul dari sosio-ekonomi dan lingkungan politik yang spesifik dan kompleks yang bentuknya tidak hanya substansi kebijakan tetapi juga bentuk hubungan terorganisasi dan karakteristik implementor. Demikian juga sejumlah determinasi dan tipe sumber daya yang tersedia dalam implementasi kebijakan.[30]

Faktor kedua, yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah hubungan interorganisasi. Kesuksesan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh hubungan dan koordinasi dari berbagai organisasi pada tingkatan yang berbeda, kegiatan

---

[28] Solichin, 2008.

[29] Awang, h. 35-36

[30] *Ibid.,* h. 38.

pemerintahan daerah maupaun pusat serta organisasi non pemerintahan dan organisasi non profit lainnya.[31]

Faktor ketiga, adalah sumber daya untuk kebijakan dan implementasi program, lingkungan yang kondusif dan efektivitas organisasi merupakan bagian penting dalam implementasi kebijakan desentralisasi, termasuk dalam sumber daya ini adalah ketersediaan dana, administrasi, dukungan teknis juga determinasi pengeluaran dan efek dari program desentralisasi. Pengetahuan implementor dalam control keuangan, ketersediaan dan alokasi dana untuk fungsi-fungsi tertentu serata ketepatan dan ketersediaan waktu implementor untuk meningkatkan otoritasnya juga mempengaruhi implementasi kebijakan. Di sisi lain, Pemerintahan dan organisasi local juag memberikan dukungan politik pada pimpinan, perangkat daerah dan para elitenya dan mereka juga harus menerima dukungan teknisi dan administrasi dari pusat birokrasi.

Faktor keempat, adalah karakteristik implementor yang menentukan determinasi suksesnya pelaksanaan kebijakan, termasuk teknik, manajerial, kemampuan politik dan staf, kapasitas untuk berkoordinasi dan integrasi dengan sub unit, kekuatan dukungan politik dari pimpinan politik nasional dan kelompok-kelompok pendukung. Selain hal tersebut kualitas komunikasi internal, hubungan implementor dengan pendukungnya, efektivitas organisasi formal atau non formal juga sangat penting. Selain itu, kualitas kepemimpinan dan

---

[31] *Ibid.,* h. 39.

komitmen bawahan terhadap sasaran kebijakan dan hirarki birokrasi menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.[32]

Faktor tersebut dapat meninjau konsep dan implementasi proses perencanaan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan desa dilakukan proses yang relative baku yaitu proses perencanaan, pelaksanaan dan pengadilan pembangunan. Proses ini dimulai dari tingkat bawah (masyarakat) dalam bentuk musyawarah pembangunan desa, kemudian dilanjutkan dengan musyawarah unit Daerah kerja pembangunan ditingkat kecamatan, Rapat koordinasi pembangunan di Kabupaten dan di Provinsi, berakhir dengan Rapat koordinasi pembangunan nasioanal.

Secara konseptual telah mencoba melibatkan masyarakat semaksimal mungkin dan mencoba memadukan perencanaan dari masyarakat dengan perencanaan dinas atau instansi sektoral. Akan tetapi, yang diperoleh dari gambaran bahwa implementasi perencanaan pembangunan selama ini belum partisipatif seperti konsep kebijakan yang dikembangkan pemerintah.

Implementasi otonomi desa dari tahun ke tahun semakin menunjukkan upaya kearah pembentukan *civil society* (masyarakat madani). Politik hukum pemerintahan desa yang dimaksud disini adalah arah kebijakan hukum pemerintahan desa secara nasional, yakni garis-garis besar kebijaksanaan hukum yang dianut oleh penyelenggara negara dalam usaha dan upaya memelihara, memperuntukan, mengambil

[32] Awang, h. 40

manfaat, mengatur, dan mengurus pemerintahan desa beserta masyarakat desa sebagai komunitas yang mengatur dirinya sendiri.

Hal ini telah nampak dengan dipecahnya UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi 3 (tiga) bagian yaitu UU tentang Pemerintahan daerah, UU tentang Pemilukada, dan UU tentang Desa. UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang desa yang kemudian digantikan dengan Peraturan pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang desa.

Berdasarkan isi dari UU Nomor 6 dan PP Nomor 43 tahun 2014 Tentang desa telah memunyai Pemikiran tentang perubahan posisi desa dan pengaturan mengenai desa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu:

1. Keanekaragaman yang memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempatdalam artian istilah desa akan beragam namun sejatinya sama. Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat, tetapi juga harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka akan muncul dua model desa, yaitu desa adat dan desa bentukan;
2. Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat

senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sesama warga desa. Hal ini nampak dengan diberikannya kewenangan desa secara luas termasuk juga dalam hal Pembentukan peraturan desa dan pengelolaan kekayaan desa;

3. Otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat di dasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat, tetapi harus diselenggarakan dalam prespektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan zaman. Pemberian otonomi desa juga diiringi dengan pemberian kewenangan desa yang dalam hal ini berhubungan juga dengan kewenangan mengelola aset desa dan dana desa;
4. Demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diwujudkan dalam BPD dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra pemerintahan desa; serta
5. Pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, progam dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah, dan prioritas kebutuhan masyarakat. Hal ini tercermin dalam RPJMDes dan RKPDes.

Terkait mekanisme perwujudan kesejahteraan masyarakat desa, UU Desa memberikan 4 sarana implementasi yakni; Pertama, penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kedua, pelaksanaan Pembangunan Desa. Ketiga, pembinaan kemasyarakatan Desa. Keempat, pemberdayaan masyarakat Desa.

Berdasarkan UU No 6 Tahun 2014 ada dua konsep yang diberikan batasan dalan Ketentuan Umum Pasal 1, yakni: Pembangunan Desa dan Pemberdayaan desa sebagaimana pernyataan berikut ini: Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. (pasal 1 angka 8) dan Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa.[33]

Pada Pasal 26 ayat (1) dijelaskan, Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Sementara Pasal 26 ayat (2) menyatakan, bahwa Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang: a) memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa; b) mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa; c) memegang kekuasaan

[33] Pasal 1 angka 12 UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

pengelolaan Keuangan dan Aset Desa; d) menetapkan Peraturan Desa; e) menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; f) membina kehidupan masyarakat Desa; g) membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; h) membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa; i) mengembangkan sumber pendapatan Desa; j) mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; k) mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; l) memanfaatkan teknologi tepat guna; m) mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif; n) mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan o) melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh kepala desa, maka secara hukum memiliki tanggung jawab yang besar, oleh karena itu untuk efektif harus ada pendelegasian kewenangan kepada para pembantunya atau memberikan mandat. Oleh karena itu dalam melaksanakan kewenangan Kepala Desa diberikan sebagaimana ditegaskan pada pasal 26 ayat (3) UU No 6 Tahun 2014, yaitu : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak: a) mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa; b) mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa; c) menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan,

dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan; d) mendapatkan pelindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan e) memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.

Patut disadari, bahwa disamping kewenangan dan hak yang dimiliki, Kepala Desa memiliki kewajiban yang ditegaskan dalam UU No 6 Tahun 2014 pada pasal 26 ayat (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban: a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; b) meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; c) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa; d) menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan; e) melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender; f) melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme; g) menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa; h) menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik; i) mengelola Keuangan dan Aset Desa; j) melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa; k) menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa; l) mengembangkan perekonomian masyarakat Desa; m) membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa; n) memberdayakan masyarakat dan

lembaga kemasyarakatan di Desa; o) mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan p) memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Kewenangan, hak, Kewajiban Kepala Desa masih dibebani sebuah kewajiban kepada pemerintahan Kabupaten/Kota, sebagaimana ditegaskan pada Pasal 27 Dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak, dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib: a) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota; b) menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota; c) memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan d) memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Dalam Pasal 28, dijelaskan (1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Agar Kepala Desa tidak "terjebak pada pelanggaran hukum" maka Kepala Desa diberikan larangan sebagaimana ditegaskan, Pasal 29 UU no 6 Tahun 2014. Kepala Desa dilarang: a) merugikan kepentingan umum; b) membuat

keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu; c) menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya; d) melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu; e)melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa; f) melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya; g) menjadi pengurus partai politik; h) menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang; i) merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan; j) ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah; k) melanggar sumpah/janji jabatan; dan l) meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Selanjutnya, pada Pasal 30, dijelaskan (1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis. (2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Berdasarkan kewenangan, hak dan kewajiban serta larangan, maka perlu dipahami dan dilaksanakan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan desa yang ditegaskan oleh UU No 6 Tahun 2014 pada Pasal 24 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas: a) kepastian hukum; b) tertib penyelenggaraan pemerintahan; c) tertib kepentingan umum; d) keterbukaan; e) proporsionalitas; f) profesionalitas; g) akuntabilitas; h) efektivitas dan efisiensi; i) kearifan lokal; j) keberagaman; dan k). partisipatif.

Agar penyelenggaran Pemerintahan desa terlaksana secara demokratis di desa trerdapat forum yang kemudian dinamakan musyawarah desa. Didalam UU No 6 Tahun 2014 diberikan batasan yang tegas apa yang dimaksud musyawarah desa, yakni pada Pasal 1 angka 5 yang menayatkan, bahwa Musyawarah Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.

Adapun yang berperanan strategis pada musyawarah desa adalah BPD, karena musyawarah desa diselenggarakan oleh BPD. Oleh karena itu perlu pula dipahami apa tugas BPD berdasarkan UU No 6 Tahun 2014 pada Pasal 55 Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi: a) membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; b) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan c) melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut BPD diberikan hak pada pasal 61 Badan Permusyawaratan Desa berhak: a) mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa; b) menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan c) mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Sedangkan anggota diberikan hak dan kewajiban dan larangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 62 Anggota Badan Permusyawaratan Desa berhak: a) mengajukan usul rancangan Peraturan Desa; b). mengajukan pertanyaan; c) menyampaikan usul dan/atau pendapat; d) memilih dan dipilih; dan e) mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 63 Anggota Badan Permusyawaratan Desa wajib: a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika; b) penyelenggaraan Pemerintahan Desa; c) menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa; d) mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan; e) menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan f) menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Hal yang penting adalah berkaitan dengan keuangan desa. Hal ini dijelaskan dalam UU No 6 Tahun 2014 Pasal 66:

1. Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh penghasilan tetap setiap bulan.
2. Penghasilan tetap Kepala Desa dan perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari dana perimbangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima oleh Kabupaten/Kota dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.
3. Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat Desa menerima tunjangan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
4. Selain penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa dan perangkat Desa memperoleh jaminan kesehatan dan dapat memperoleh penerimaan lainnya yang sah.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran penghasilan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) serta penerimaan lainnya yang sah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sementara, berkaitan dengan Keungan desa UU Nomor 6 Tahun 2014 memberikan penegasan tersendiri pada BAB VIII Keuangan Desa Dan Aset Desa, mulai pasal 71 sampai 74.

Pasal 71

(1) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.
(2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 72

(1) Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:
    a. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
    b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
    c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
    d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
    e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
    f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
    g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

(2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.

(3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.

(4) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

(5) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk.

(6) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.

Pasal 73

(1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa.

(2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.

(3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Pasal 74

(1) Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah.

(2) Kebutuhan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.

Pemerintah selalu berupaya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, salah satunya adalah melalui APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Terdapat peningkatan alokasi dana desa hingga 6 persen dari dan diluar transfer ke daerah, yaitu sebesar Rp 770,2 triliun pada tahun anggaran 2016 yang sebelumnya sebesar Rp 646,96 triliun pada tahun 2015. Di APBN tahun 2016 terjadi kenaikan sangat drastis untuk dana desa yaitu 47 triliun dimana diharapkan hal tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan desa serta masyarakatnya.

Melalui dana desa yang tiap tahun terus meningkat dalam APBN, diharapkan kesejahteraan masyarakat desa dapat sinergis dengan pembangunan diperkotaan. Strategi pembangunan pedesaan adalah peningkatan kapasitas dan

komitmen masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi dalam pembangunan, partisipasi masyarakat secara langsung dalam tiap tahap proses pembangunan adalah merupakan ciri utama pembangunan desa yang ideal. Dalam upaya pembangunan desa partisipasi masyarakat mempunyai peran penting karena pembangunan desa sebenarya ditujukan untuk memajukan desa itu sendiri dan memanfaatkan berbagai potensi serta sumber daya yang ada. Dengan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan maka diharapkan hasil dari pembangunan dapat sesuai dengan yang diharapkan, partisipasi masyarakat dalam usaha pembangunan desa dimulai dari penerimaan informasi perencanaan, pembangunan, serta pelaksanaan program. Dengan adanya peran pertisipasi masyarakat maka hasil dari pembangunan yang dilakukan nantinya diharapkan dapat sesuai dengan keinginan dan kebutuhan dari masyarakat. Sehingga otonomi desa benar-benar mempu mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa.

Selain itu, ada empat strategi yang dapat diimplementasikan dalam mempercepat perwujudan pembangunan desa guna mewujudkan kesejahteraan desa. Pertama, mendasarkan pembangunan desa pada aspek partisipatif. Pembangunan partisipatif dilakukan sebagai upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan.

Kedua, membangun sinergitas antar aktor sebagai kunci pelaksanaan implementasi UU Desa. Perlu ada penguatan koordinasi dan keterlibatan aktif seluruh stakeholder,

termasuk Non Government Organization (NGO)/LSM, dunia usaha, Universitas, dan media. *Ketiga,* menyangkut upaya pembangunan Ekonomi Lokal Mandiri Berbasis Produksi. Hai ini akan menunjang upaya penguatan ekonomi nasional dengan ketahanan pangan dan energi yang kuat. Keempat, menyangkut percepatan penyaluran dan penggunaan dana desa dalam menggerakkan sektor rill ekonomi desa.

Secara garis besar, dengan adanya UU Desa arah otonomi desa mengalami perubahan paradigma. Hal ini dapat diihat dalam table berikut:

	Desa Lama	**Desa Baru**
Dasar Hukum	UU No 32/2004 dan PP No 72/2005	UU No 6/2014
Asas Pokok	Desentralisasi-residualitas	Rekognisi-subsidiaritas
Kedudukan	Sebagai organisasi pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota *(local state government*)	Sebagai pemerintahan masyarakat, *hybrid* antara *self governing community* dan *local self government*.
Posisi dan peran Kab/Kota	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang besar dan luas dalam mengatur dan mengurus desa.	Kabupaten/kota mempunyai kewenangan yang terbatas dan strategis dalam mengatur dan mengurus desa; termasuk mengatur dan mengurus bidang urusan desa yang tidak perlu ditangani langsung oleh pusat.

Delivery kewenangan dan program	Target	Mandat
Politik tempat	Lokasi: Desa sebagai lokasi proyek dari atas	Arena: Desa sebagai arena bagi orang desa untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasyarakatan
Posisi dalam pembangunan	Obyek	Subyek
Model pembangunan	Government driven development atau community driven development	Village driven development
Pendekatan dan Tindakan	Imposisi dan mutilasi sektoral	Fasilitasi, emansipasi dan konsolidasi

Dari ringkasan analisis tersebut, dapat dicermati sekaigus dipahami dengan jelas bahwa sejatinya UU desa membawa misi yang sangat ideal dalam mewujudkan kemandirian desa. Utamanya dengan adanya nomenklatur Dana Desa. Namun demikian, misi ideal tersebut menjadi semu ketika implementasi kemandirian desa dikuasai oleh rezim teknis birokratis. Hadirnya UU desa yang secara teknis diatur oleh PP, dan PP diatur oleh Permen dan Perka, serta Permen diatur Perbub, menjadi cerminan sangat jelas bahwa perwujudan kemandirian desa masih setengah hati. Bukan hanya regulasi nasional yang salah kaprah, tetapi juga Perbub yang mengatur lebih teknis dan rumit. Berbagai instrumen teknis dan

administrasi dibuat daerah menjadi bukti bahwa desa masih dianggap ‘bodok’, sekaligus sebagai modus untuk perburuan rente bernama ‘dana desa’.

Ini sekaligus menjadi ironi bahwa, sejatinya rezim teknis birokratis itu tidak mengakui dan menghormati desa, melainkan menciptakan kebodohan desa; bukan membuat desa semakin kuat dan mandiri melainkan mencetak desa sebagai satuan kerja dan pelaksana proyek yang harus patuh kepada aparatus negara. Kalau begini caranya, maka UU Desa yang didistorsi hanya sebagai proyek dana desa, hanya akan membangun istana pasir.

BAB V
MENUJU DESA YANG MENSEJAHTERAKAN: SEBUAH REKOMENDASI

Upaya mewujudkan kemandirian desa sekaligus yang berimplikasi pada kesejahteraan warganya merupakan misi besar yang harus di gerakkan bersama, sehingga desa yang maju sekaligus berdaya dapat terwujud.

Pengaturan eksistensi desa melalui UU Nomor 6 Tahun 2014 mesti diakui memberi peluang bagi tumbuhnya otonomi desa. Sejumlah tekanan dalam beberapa pasal memberi diskresi yang memungkinkan otonomi desa tumbuh disertai beberapa syarat yang mesti diperhatikan oleh pemerintah desa, masyarakat desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Dari aspek kewenangan, terdapat tambahan kewenangan desa selain kewenangan yang didasarkan pada hak asal usul sebagaimana diakui dan dihormati negara. Tampak bahwa asas subsidiaritas yang melandasi undang-undang desa memberikan keleluasaan dalam penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa. Jadi, sekalipun desa dalam undang-undang ini bersifat *self governing community*, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggungjawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di desa. Bentuk pengakuan

negara terhadap desa dapat dilihat dari pengakuan atas realitas keberagaman desa di berbagai daerah (asas rekognisi).

Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk itu, daam upaya perwujudan kesejahteraan masyarakat desa UU Desa menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu 'Desa membangun' dan 'membangun Desa' yang diintegrasikan dalam perencanaan Pembangunan Desa dengan kepala desa sebagai tokoh setrum dalam menggerakkan pembangunan. Artinya, progresifitas dan kreatifitas seorang kepala desa memiliki peranan penting. Sebagai konsekuensinya, Desa menyusun perencanaan pembangunan sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/ Kota. Dokumen rencana Pembangunan Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa dan sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Dalam kerangka pelaksanaan pembangunan, desa membutuhkan partisipasi aktif masyarakat. Peluang bagi pengembangan otonomi desa yang demokratis tampak terbuka lebar dimana masyarakat berhak memperoleh informasi, melakukan pemantauan serta melaporkan semua aktivitas yang dinilai kurang transparan kepada pemerintah desa dan BPD. Proses semacam ini merupakan bentuk pembelajaran partisipasi demokrasi melalui siklus perencanaan, implementasi dan

evaluasi pembangunan di desa. Dengan demikian tercipta mekanisme *bottom up* yang senyatanya, bukan rekayasa musyawarah pembangunan desa seperti yang terjadi selama ini. Selain ditunjang Alokasi Dana Desa (ADD) pembangunan desa juga dapat ditopang lewat aset desa, termasuk sumber keuangan desa dan Badan Usaha Milik Desa (BUMD). Aset Desa dapat berupa tanah kas desa, tanah ulayat, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa.

Dengan demikian, untuk mewujudkan desa yang sejahtera, maka beberapa rekomendasi yang dapat penulis berikan yaitu: *Pertama,* Diperlukan adanya penelitian lebih mendalam dan menyeluruh bagaimana implementasi UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa diberbagai daerah di Indonesia

Kedua, Perlu partisipasi aktif dari seluruh elemen masyarakat agar pembangunan desa sesuai dengan harapan ideal UU Desa. *Ketiga,* Dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa melalui UU Desa, kepala desa harus progresif dan kreatif, selain tentunya juga membangun relasi antar kekuatan politik di desa secara sinergis.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku/Jurnal

Abu Yasid, "Paradigma Tradisionalisme dan Rasionalisme Hukum dalam Perspektif Filsafat Ilmu," *Jurnal hukum* No. 4 vol. 17 Oktober 2010.

Aldo Aviandri, Peranan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Pemerintahan Desa, *Skripsi*, UPN Veteran Surabaya, 2015.

Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1986.

Andi Prastowo, *Memahami Metode-Metode Penelitian, Suatu Tinjauan Teoritis Dan Praktis*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2011.

Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration.* Cambridge Polity Press. 1984.

Aprisiami Putriyanti, Penerapan Otonomi Desa Dalam Menguatkan Akuntabilitas Pemerintahan Desa Dan Pemberdayaan Masyarakat Di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo." *Skripsi,* Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta, 2012.

Asnawi Rewansyah, *Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik*, Jakarta: STIA-LAN, 2011.

Azam Awang, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintah Desa*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945,* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Basuki, *Cara Mudah Menyusun Proposal Penelitian*, Yogyakarta: Pustaka Felicha, 2011.

Bonney Rust, *The Pattern of Government*, London: Pitman Paper Books. 1969.

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Ilmu Negara; Umum dan Indonesia*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2004.

Dadang Solihin. dkk, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.

David Held, *Demokrasi Dan Tatanan Global; dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan,* Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004.

Didik G. Suharto, Pawito, dan Widodo Muktiyo "Pengembangan Otonomi Desa dengan Pendekatan Desentralisasi", *Laporan Penelitian*, Fakultas ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Negeri Surakarta, 2012.

E. Koswara, *Kebijaksanaan Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, Jakarta: LP3ES, 2001.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Otonomi Daerah 1903-1978,* Jakarta: Djambatan, 1960.

Fahmi Amrusyi, "Otonomi Dalam Negara Kesatuan", dalam Abdurrahman (ed.), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press, 1987.

Fajar Sidik, "Menggali Potensi Lokal Menuju Kemandirian Desa," *Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik*, Vol 19 No 2 - November 2015

Fauzan Zakir, "Penyimpangan UU Desa," dalam http:// www.metrosiantar.com, akses 10 April 2016.

F. Budi Hardiman, *Melampaui Modernitas dan Modernisme*, Yogyakarta: Kanisius, 2003.

Hadari Nawawi & Mimi Martini, *Penelitian Terapan,* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1996.

Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, 2011.

Hanif Nurcholis, *Teori* dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah,. Grasindo, Jakarta, 2007.

HAW. Widjaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli Bulat dan Utuh*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Hardian, "Otonomi Daerah Sebuah Solusi atau Menambah Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam," *Makalah* Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, 2004.

Hernadi Affandi, "Tarik Ulur Desentralisasi vs Sentralisasi," *Harian Pikiran Rakyat*, Edisi Senin, 03 Januari 2005.

Indra J. Piliang (ed.), *Otonomi Daerah; Evaluasi dan Proyeksi,* Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003.

Innesa Destifani, Suwondo, Ike Wanusmawatie, "Pelaksanaan Kewenangan Desa Dalam Rangka Mewujudkan Otonomi Desa; Studi pada Desa Sumber, Kecamatan Kradenan, Kabupaten Blora." *Laporan Penelitian,* Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang, 2009.

Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah dan Parlemen Di Daerah," dalam www.legalitas.org, akses pada 21 Februari 2016.

Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara,* Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008.

Kendra Clegg, "Dari Nasionalisasi ke Lokalisasi; Otonomi Daerah di Lombok," dalam *Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES, 2005.

Leni Milana, “Otonomi Desa Sebagai Upaya Pendemokrasian di Desa; Studi Kasus Terhadap Badan Perwakilan Desa Perajin Kecamatan Banyuasin Kabupaten Banyuasin.” *Tesis,* Pascasarjana Universitas Indonesia, 2002.

Lexy J Moloeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosda Karya, 2000.

Mari’un, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: FISIP UGM. 1975.

Marto Silalahi, “Perlunya Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Meningkatkan Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Makalah,* Tidak dipublikasikan, 2010.

Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.

Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1988..

M. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum,* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

M. Nasroen, *Soal Pembentukan Daerah Otonom dan Tingkatan Daerah Otonom,* Endang, Jakarta,1954.

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi,* Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006.

M. Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya, 2000.

M. Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampone. 1997.

M. Ryaas Rasyid., *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yarsif Watampone, 1997.

Mudrajat Kuncoro, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Erlangga, 2004.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, 2015.

Norman K. Denzin dan Yvonnas S Lincoln. *Handbook of Qualitative Research.* terj. Dariyanto dkk., Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Prabawa Utama, *Pemerintah di Daerah,* Jakarta: Ind Hill Co, 1991.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Rooy Salamony, "Otonomi Desa (1)" http://www.kompasiana.com, akses 20 Mei 2017.

Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, terj. M Radjab, Jakarta: Bharata, 1965.

Sakinah Nadir, Aspianur Masrie, Andi Ya'kub, "Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Laporan Penelitian,* Lembaga Pengabdian Masyrakat, Universitas Hasanuddin, 2009.

Sakinah Nadir, "Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa," *Jurnal Politik Profetik*, Volume 1 Nomor 1, Tahun 2013.

Saepudin, "Otonomi Daerah; Landasan Hukum dan Asas Pemerintahan Daerah, dalam http://saepudinonline.

wordpress.com/2010/07/04/otonomi-daerah-landasan-hukum-asas-pemda/, akses tanggal 9 Maret 2016.

Sarjono, *Panduan Penulisan Karya Ilmiah*, Yogyakarta : Jurusan Pendidikan Agama Islam, Fakultas Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga, 2008.

SF Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.

Siagian, P. Sondang, *Administrasi Pembangunan*, Jakarta: CV. Haji Masagung, 1987.

Siwanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indoensia,* Penerbit: Sinar Grafika, 2009.

Sjahran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Bandung: Armico, 1997.

Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan, Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, Bandung: Alfabeta, 2011.

Suhana, "Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan; Studi di Desa Mantang Besar Kecamatan Mantang Kabupaten Bintan." *Skripsi,* Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Universitas Maritim Raja Ali Haji Tanjungpinang, 2014.

Suharti, "Implementasi Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 Dan Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Desa." *Tesis***,** Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro, 2008.

Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997.

Sumber Saparin. *Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1977 .

Surajiyo, *Filsafat Ilmu dan Perkembangannya di Indonesia*, Bumi Aksara, 2013.

Sutoro Eko dan Abdur Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa,* Yogyakarta: IRE Press, 2005.

Sutoro Eko, dkk., *Desa Membangun Indonesia,* Yogyakarta: FPPD, 2014.

Sutoro Eko dan Abdul Rozaki, *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*, Yogyakarta: IRE Press, 2005.

Taliziduhu Ndraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa,* Jakarta: Bumi Aksara, 1997.

Taliziduhu Ndraha, *Ilmu Pemerintahan Jilid I*, Jakarta: BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, 2000.

Talizinduhu Ndraha, *Kybernology: Ilmu Pemerintaan Baru*, Jakarta: Rineka Cipta, 2011.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, Jakarta: Gunung Agung. 1968.

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Kencana, 2011.

Widarta, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001.

Wulan Sejati, "Pelaksanaan Otonomi desa pada masa hindia belanda sampai masa reformasi," *Skripsi,* Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2010.

Yando Zakaria, *Pemulihan Kehidupan Desa dan UU No 22 Tahun 1999, Dalam Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal,* Jakarta: LP3S, 2005.

Yusnani Hasjimzoem, "Dinamika Hukum Pemerintahan Desa," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* ,Vol 8 No. 3, Juli-September 2014.

B. Peraturan Per-UU-an

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah No 72 Tahun 2005 tentang Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa

C. Internet/Web

KBBI Online, dalam *kbbi.web.id*

Data BPS, dalam www.bps.go.id

"Tantangan Peluang Pembangunan Pedesaan Dengan Implementasi UU Desa," dalam http:// www.coreindonesia.org/, akses 8 April 2016.

IKATAN SARJANA NAHDLATUL ULAMA
CABANG PONOROGO
JAWA TIMUR

TENTANG PENULIS

Lukman Santoso Az, lahir di Sekincau pada 20 Mei 1985. Penulis saat ini merupakan dosen tetap Ilmu Hukum IAIN Ponorogo. Pendidikan S1 di tempuh pada FSH UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta lulus tahun 2005. Pendidikan S2 di tempuh pada Program Pascasarjana FH UII Yogyakarta lulus tahun 2012. Dan saat ini tengah menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UII Yogyakarta. Pernah nyantri 'literasi' di PPM Hasyim Asy'ari Yogyakarta di bawah asuhan KH. Zainal Arifin Thoha (alm).

Selain melakukan penelitian dan menulis di jurnal dan media massa, penulis juga aktif menjadi reviewer di Jurnal Nasional dan Internasional. Resensi buku, essay dan artikelnya pernah di muat di Media Indonesia, Lampung Post, Riau Post, Bangka Pos, Pikiran Rakyat, Solo Pos, Surabaya Post, Harian Surya, Bali Post, Investor Daily, Koran Kontan, Jurnal Nasional, Republika, Kompas, Kedaulatan Rakyat, Harian Bernas, Koran Tempo, Majalah Gatra, NU Online, Kabar Bangsa, dll.

Beberapa buku yang telah ditulis, diantaranya; *Jagalah Lisanmu* (PIM, 2008); *Kronik Kebangkitan Indonesia* (Iboekoe, 2008); *Hukum Perjanjian (Kontrak)* (Cakrawala, 2011), *Hukum Hak dan Kewajiban Nasabah* (Pustaka Yustisia, 2012), *Pemuda Cinta Tanah Air* (Antologi-Matapena, 2014), *Pintar Berperkara Hukum Di Pengadilan* (Ekspresi, 2014), *Benarkah Soekarno Dibunuh* (Palapa, 2014), *Syahrir; Pemikiran dan Kiprahnya* (Palapa, 2014), *Gerakan Separatis Islam di Indonesia* (Diva Press, 2014), *Para Martir Revolusi Dunia* (Palapa, 2014), *Hukum Pemerintahan Daerah* (Pustaka Pelajar, 2015), *Pengantar Ilmu Hukum* (Setara Press, 2016), *Dinamika Pemikiran Intelektual Muda NU* (Antologi-Lentera, 2016), *Hukum Perikatan* (Setara Press, 2016), *Negara Hukum dan Demokrasi* (IAINPo Press, 2017), *Dinamika Hukum Kontrak Indonesia* (Trussmedia, 2017), *Resolusi Menulis* (Antologi-Akademika, 2017), *Merawat Nusantara* (Antologi-Genius, 2017), *Para Penggerak Revolusi* (Laksana, 2017), *Anti Bingung Bercara di Pengadilan* (Laksana, 2018), *Aspek Hukum Perjanjian* (2019), *Hukum Perbankan* (2019), *Pendidikan Tinggi di Masa Pandemi* (Antologi-Zahir, 2020), *Nalar Kritis Keberagamaan* (Antologi-Ircisod, 2021) Serta buku inspiratif, sosial dan hukum yang akan segera terbit.

Publikasi teraktual penulis dapat dilihat melalui Google Scholar (vI2Sej4AAAAJ) atau Research Gate (https://www.researchgate.net/profile/Lukman_Santoso_Az). Penulis dapat di hubungi melalui email: lukmansantoso4@gmail.com/ facebook elsanaz_05@yahoo.co.id.

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI

Kyai Ageng Muhammad Besari

PONOROGO - JAWA TIMUR - INDONESIA

Buku ini hadir bertujuan untuk menelusuri konstruksi pengaturan otonomi Desa dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sebagaimana dipahami bahwa selama ini problem mendasar bangsa ini adalah menempatkan desa *vis a vis* kota. Sehingga berimplikasi terhadap pembangunan dan pendidikan yang tidak merata, serta tingginya angka kemiskinan. Lahirnya UU Desa diharapkan dapat menjadi salah satu solusi pemberantasan kemiskinan yang memang secara proporsi lebih besar berada di pedesaan, dan menekan kesenjangan pendapatan antara kota dan desa serta mengoreksi arah pembangunan yang selama ini dominan diperkotaan.

UU Desa memposisikan desa selaras dengan amanat Pasal 18 UUD 1945, yang secara khusus membentuk konstruksi desa sebagai *self-governing community* dan *local self-government*. Tatanan tersebut bertumpu pada asas rekognisi dan subsidiaritas melalui optimalisasi pelayanan dasar dan sumber daya lokal. Sehingga apa yang ditegaskan UU Desa dalam mewujudkan desa yang maju, kuat, mandiri, demokratis, dan sejahtera sebagai imajinasi rekonstruktif atas desa baru yang menjadi arah perubahan desa yang berkelanjutan di masa depan.

Dengan bahasa yang ringan dan sistematis, buku ini setidaknya dapat menjadi rujukan seputar dinamika pengaturan otonomi desa di Indonesia. Semoga buku ini dapat memberi bermanfaat bagi para pembaca dan dapat menjadi inspirasi bagi perwujudan pembangunan desa yang transformatif, mensejahterakan, dan berkelanjutan. *Selamat membaca !*

zahirpublishing@gmail.com
www.penerbitzahir.com